GIÁO TRÌNH

LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

Giáo trình này đã được Hội đồng nghiệm thu giáo trình Trường Đại học Luật Hà Nội (thành lập theo Quyết định số 2283/QĐ-ĐHLHN ngày 28 tháng 7 năm 2017 của Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội) đồng ý thông qua ngày 18 tháng 8 năm 2017 và được Hiệu trưởng Trường Đại học Luật Hà Nội cho phép xuất bản theo Quyết định số 2376/QĐ-ĐHLHN ngày 03 tháng 8 năm 2018.

Mã số: TPG/K - 18 - 12

3017-2018/CXBIPH/01-221/TP

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

GIÁO TRÌNH
LUẬT HIẾN PHÁP VIỆT NAM

NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP
HÀ NỘI - 2018

Chủ biên
GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG
PGS.TS. TÔ VĂN HOÀ

Tập thể tác giả

GS.TS. THÁI VĨNH THẮNG	Chương II, III, V, VI, VII, VIII
GS.TS. LÊ MINH TÂM	Chương IV
PGS.TS. TÔ VĂN HÒA	Chương I, IX, X, XIV, XVI, XVII, XI
TS. PHẠM QUÝ TỴ	Chương XII
TS. LÊ HỮU THỂ	Chương V
ThS. NGUYỄN THỊ PHƯƠNG	Chương XV
ThS. NGUYỄN VĂN THÁI	Chương XIV
ThS. PHẠM THỊ TÌNH	Chương XIII
GVC. LƯU TRUNG THÀNH	Chương VIII
GV. PHẠM ĐỨC BẢO	Chương XI

LỜI GIỚI THIỆU

Luật hiến pháp điều chỉnh các quan hệ cơ bản, quan trọng nhất trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội, địa vị pháp lí của con người và công dân và đặc biệt là tổ chức, hoạt động của Bộ máy Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Ngành luật hiến pháp là ngành luật chủ đạo của hệ thống pháp luật. Trong khoa học pháp lí, Luật hiến pháp là bộ môn khoa học quan trọng. Kiến thức về Luật hiến pháp là nền tảng để nghiên cứu nhiều bộ môn khoa học pháp lí khác.

Để phục vụ công tác giảng dạy và học tập môn học Luật hiến pháp trong chương trình đào tạo cử nhân luật, năm 1991 Trường Đại học Luật Hà Nội đã biên soạn Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam (khi đó gọi là "Giáo trình luật nhà nước Việt Nam"). Các lần tái bản Giáo trình Luật hiến pháp đã phản ánh những thay đổi quan trọng trong lĩnh vực Luật hiến pháp qua các thời kì.

Với sự cố gắng của tập thể giảng viên trong và ngoài Trường Đại học Luật Hà Nội, Giáo trình Luật hiến pháp Việt Nam biên soạn lần này giới thiệu, trao đổi và truyền đạt kiến thức về những nội dung, tư tưởng cơ bản, quan trọng của Luật hiến pháp Việt Nam, đặc biệt là những nội dung thể hiện qua Hiến pháp năm 2013 và các văn bản quy phạm pháp luật khác có liên quan.

Trường Đại học Luật Hà Nội trân trọng giới thiệu và mong nhận được những ý kiến đóng góp của bạn đọc để Giáo trình ngày càng được hoàn thiện.

Hà Nội, tháng 9 năm 2018

TRƯỜNG ĐẠI HỌC LUẬT HÀ NỘI

DANH MỤC CHỮ VIẾT TẮT

CQĐP	Chính quyền địa phương
CQHĐĐL	Cơ quan hiến định độc lập
ĐVHC	Đơn vị hành chính
HĐBCQG	Hội đồng bầu cử quốc gia
HĐND	Hội đồng nhân dân
KTNN	Kiểm toán nhà nước
LHP	Luật hiến pháp
QHXH	Quan hệ xã hội
QPPL	Quy phạm pháp luật
TAND	Tòa án nhân dân
TANDCC	Tòa án nhân dân cấp cao
TANDTC	Tòa án nhân dân tối cao
UBND	Ủy ban nhân dân
VKSND	Viện kiểm sát nhân dân
VKSNDTC	Viện kiểm sát nhân dân tối cao
XHCN	Xã hội chủ nghĩa

CHƯƠNG I
NHỮNG KHÁI NIỆM CƠ BẢN CỦA LUẬT HIẾN PHÁP

"Luật hiến pháp" là thuật ngữ chỉ một "loại" pháp luật trong hệ thống pháp luật Việt Nam, dùng để phân biệt với các "loại" pháp luật khác như pháp luật dân sự, pháp luật hình sự, pháp luật hành chính v.v. mà người học sẽ được học trong suốt quá trình cử nhân luật. Chương đầu của Giáo trình sẽ trình bày với người học những khái niệm cơ bản của LHP - những khái niệm đóng vai trò chìa khoá để người học có thể tiếp cận và hiểu một cách sâu sắc các nội dung kiến thức cụ thể của LHP ở những chương sau. Các khái niệm cơ bản của LHP được hình thành xoay quanh ba khái niệm lớn: ngành LHP, khoa học LHP và môn học LHP.

1. NGÀNH LUẬT HIẾN PHÁP

1.1. Đối tượng điều chỉnh của ngành luật hiến pháp

Trong quan niệm thông thường, pháp luật được đặt ra để uốn nắn hành vi của con người, bao gồm người dân, các cơ quan, tổ chức trong xã hội, trong đó có cả các cơ quan nhà nước. Nói cách khác, mục tiêu của pháp luật là thiết lập trật tự thông qua việc uốn nắn hành vi của con người trong xã hội. Tuy nhiên, từ góc độ luật học, người học luật sẽ thấy rằng cách thức mà pháp luật hiện thực hoá mục tiêu này là tác động lên các QHXH mà con người tham gia trong các hoàn cảnh cụ thể. Theo Karl Marx *"... bản chất của con người là tổng hòa những mối quan hệ xã hội"*.[1] Như vậy, thông qua việc quy định khuôn mẫu cho các QHXH, pháp luật uốn nắn hành vi của con người. Cũng do mối quan hệ liên hoàn này mà QHXH được gọi là "đối tượng điều chỉnh" của pháp luật. Trong tổng thể hệ thống pháp luật của một quốc gia, ví dụ Việt Nam, có nhiều bộ phận pháp luật khác nhau được gọi là các "ngành luật" như ngành LHP, ngành luật hành chính, ngành luật dân sự, ngành luật hình sự, ngành luật tố tụng dân sự, ngành luật tố tụng hình sự v.v..

[1] *Karl Marx toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, 1995, tr. 19.

Mỗi ngành luật được hình thành để điều chỉnh một nhóm QHXH có cùng tính chất, hay cùng "loại" với nhau. Ví dụ, ngành luật dân sự điều chỉnh các QHXH liên quan tới tài sản và nhân thân phi tài sản, ngành luật hình sự điều chỉnh các QHXH liên quan tới tội phạm và hình phạt... Quan điểm luật học của Việt Nam cho rằng đối tượng điều chỉnh của một ngành luật là cơ sở để hình thành nên ngành luật đó, hay nói cách khác là tạo nên phạm vi các vấn đề mà ngành luật đó điều chỉnh. Đặc điểm của đối tượng điều chỉnh cũng là cơ sở để phân biệt ngành luật này với ngành luật khác, qua đó hình thành các ngành luật độc lập. Vì vậy, đối tượng điều chỉnh là một vấn đề hết sức quan trọng đối với mỗi ngành luật. Đặc điểm của đối tượng điều chỉnh của một ngành luật luôn có tác động quyết định tới các giá trị đặc trưng của ngành luật đó.

Đối tượng điều chỉnh của ngành LHP là các QHXH *nền tảng*, *cơ bản nhất* và *quan trọng nhất* trong xã hội. Trong quá trình tham gia vào đời sống xã hội, con người thiết lập nhiều QHXH khác nhau, tuy nhiên các QHXH đó không ngang hàng với nhau mà giữa chúng có thứ bậc nhất định. Có những QHXH làm nền tảng cho sự hình thành các QHXH khác, nghĩa là phải xác định được các QHXH đó trước khi thiết lập các QHXH khác. Ví dụ, trong lĩnh vực dân sự, quan hệ sở hữu là một quan hệ nền tảng, nếu không xác định được quan hệ sở hữu thì tất yếu không thiết lập được các giao dịch dân sự có liên quan; trong lĩnh vực hình sự thì quan hệ liên quan tới việc công nhận và bảo hộ quyền bất khả xâm phạm về thân thể, tính mạng của con người là một quan hệ nền tảng, nếu không xác định được mối quan hệ này thì sẽ không thiết lập được các quan hệ cụ thể để bảo vệ thân thể và tính mạng của người dân. Đối với nhà nước, các QHXH nền tảng cũng là các QHXH cơ bản và quan trọng nhất trong quá trình quản lí xã hội bằng pháp luật. Mỗi khi nội dung điều chỉnh các QHXH nền tảng có sự thay đổi thì nội dung điều chỉnh các QHXH khác trong cùng

lĩnh vực cũng có sự thay đổi theo. Các QHXH nền tảng này là đối tượng điều chỉnh của ngành LHP.

Đối tượng điều chỉnh của ngành LHP có thể được chia thành ba nhóm lớn như sau:

Nhóm 1: các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong các lĩnh vực chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, an ninh, quốc phòng, chính sách đối ngoại: Trong lĩnh vực chính trị, ngành LHP điều chỉnh các mối quan hệ nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất liên quan tới quốc gia, lãnh thổ, quyền lực nhà nước và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, ví dụ: vấn đề chủ quyền quốc gia, quyền dân tộc cơ bản, bản chất của nhà nước, nguồn gốc của quyền lực nhà nước, hệ thống chính trị v.v.. Khi điều chỉnh các QHXH nền tảng của lĩnh vực chính trị, ngành LHP đồng thời thiết lập nền tảng của chế độ chính trị. Trong các lĩnh vực kinh tế, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, an ninh, quốc phòng và chính sách đối ngoại, những QHXH nền tảng mà ngành LHP điều chỉnh là những QHXH liên quan tới định hướng phát triển lớn của từng lĩnh vực, ví dụ mô hình phát triển kinh tế, định hướng giá trị phát triển nền văn hoá, khoa học, công nghệ v.v.. Qua việc điều chỉnh các QHXH đó, ngành LHP hình thành các chính sách cơ bản nhất, quan trọng nhất định hướng hoạt động của các cơ quan nhà nước trong từng lĩnh vực.

Nhóm 2: các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong lĩnh vực quan hệ giữa nhà nước và người dân, hay có thể gọi là các QHXH xác định quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân: Trong đời sống xã hội, các ngành luật của hệ thống pháp luật Việt Nam quy định cho người dân, trong đó có công dân Việt Nam rất nhiều quyền và nghĩa vụ pháp lí trong các lĩnh vực khác nhau. Quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân là những quyền và nghĩa vụ nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất của từng lĩnh vực, ví dụ quyền bầu cử, ứng cử trong lĩnh vực chính trị, quyền sở hữu

đối với tư liệu sản xuất, tự do kinh doanh trong lĩnh vực kinh tế, quyền bất khả xâm phạm nhân phẩm, danh dự, tính mạng, tài sản trong lĩnh vực tự do cá nhân v.v.. Những quyền cơ bản này là nền tảng hình thành các quyền cụ thể của người dân trong từng lĩnh vực, ví dụ quyền được đăng kí kinh doanh, quyền được khởi kiện, quyền được yêu cầu bồi thường dân sự ngoài hợp đồng v.v.. Tập hợp các quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân tạo thành địa vị pháp lí cơ bản của người dân đối với nhà nước.

Nhóm 3: các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong lĩnh vực tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước: Đây là các QHXH liên quan tới việc xác định các nguyên tắc tổng thể của bộ máy nhà nước Việt Nam, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức và hoạt động của các cơ quan trong bộ máy nhà nước Việt Nam từ trung ương tới địa phương. Đây là nhóm đối tượng điều chỉnh lớn nhất của ngành LHP.

Xem xét ở góc độ khái quát, đối tượng điều chỉnh của ngành LHP có những đặc điểm riêng, qua đó khẳng định tính độc lập của ngành LHP trong hệ thống pháp luật Việt Nam, như sau:

Thứ nhất, đối tượng điều chỉnh của ngành LHP hiện diện ở hầu khắp các lĩnh vực của đời sống xã hội, từ chính trị, kinh tế, văn hoá, giáo dục, an ninh, quốc phòng, đối ngoại, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước tới các lĩnh vực dân sự, hình sự, tố tụng. Trong khi đó, đối tượng điều chỉnh của hầu hết các ngành luật khác thường nằm trong một lĩnh vực cụ thể, ví dụ luật thương mại, luật môi trường…

Thứ hai, mặc dù trải rộng trên nhiều lĩnh vực song đối tượng điều chỉnh của ngành LHP chỉ bao gồm các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong từng lĩnh vực. Các QHXH cụ thể hơn của từng lĩnh vực thường là đối tượng điều chỉnh của các ngành luật khác, như ngành luật thương mại, hành chính, dân sự,

hình sự, tài chính, lao động v.v.. Thuộc tính nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất của đối tượng điều chỉnh của ngành LHP mang tính trừu tượng cao, song không phải không có tiêu chí để xác định, như các tiêu chí phân tích trên đây.

Thứ ba, đối tượng điều chỉnh của ngành LHP có thể được liệt kê thành các nhóm QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong từng lĩnh vực song sự liệt kê đó không mang tính tuyệt đối. Thuộc tính nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất là yếu tố xác định phạm vi các QHXH là đối tượng điều chỉnh của ngành LHP và việc xác định QHXH nào có thuộc tính này ít nhiều mang tính chủ quan. Chính vì vậy mà phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành LHP có thể thay đổi trong từng thời kì tuỳ thuộc vào nhận thức của giới nghiên cứu khoa học pháp lí và các cơ quan có thẩm quyền trong từng giai đoạn cụ thể. Một QHXH lúc này có thể được coi là nền tảng song lúc khác lại không phải như vậy, và ngược lại. Ví dụ, các quan hệ liên quan tới việc kiểm soát quyền lực nhà nước bằng các cơ quan hiến định độc lập[1] trong bộ máy nhà nước mới được đưa vào phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành LHP Việt Nam.

1.2. Phương pháp điều chỉnh của ngành luật hiến pháp

Nếu đối tượng điều chỉnh của một ngành luật là các QHXH mà ngành luật đó tác động lên thì phương pháp điều chỉnh là cách thức mà ngành luật đó, hay trực tiếp hơn là các QPPL của ngành luật đó tác động lên đối tượng điều chỉnh của mình.[2] Phương pháp điều chỉnh luôn song hành với đối tượng điều chỉnh như hai yếu tố quyết định tới việc xác định một ngành luật độc lập. Tuy nhiên, để phân biệt một ngành luật độc lập, tính đặc thù của phương

[1] Về các cơ quan hiến định độc lập, xem Chương XVII.

[2] Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lí luận chung về nhà nước và pháp luật,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2016; Oleg Nikolaevich Sadikov, Soviet Civil Law (*Pháp luật dân sự Xô viết*), M. E. Sharpe, 1988, tr. 6.

pháp điều chỉnh có thể không tuyệt đối như tính đặc thù của đối tượng điều chỉnh. Bên cạnh các phương pháp đặc thù của mình, một ngành luật độc lập vẫn có thể sử dụng phương pháp điều chỉnh giống như phương pháp điều chỉnh của ngành luật khác.[1]

Phương pháp điều chỉnh nổi bật nhất của ngành LHP là *xác lập những nguyên tắc chung cho các chủ thể khi tham gia vào các mối quan hệ mà ngành luật này điều chỉnh*. Ví dụ điển hình về phương pháp này là quy định tại khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân"*. Với quy định này, ngành LHP điều chỉnh một mối quan hệ cơ bản trong lĩnh vực chính trị, đó là quan hệ về bản chất của Nhà nước Việt Nam. Để làm điều đó, ngành LHP không quy định cụ thể những quyền và nghĩa vụ của các chủ thể mà chỉ quy định những tư tưởng, quan điểm định hướng - những nguyên tắc mà các chủ thể - như các cơ quan nhà nước, Đảng Cộng sản, các tổ chức chính trị - xã hội và các chủ thể có liên quan khác phải tôn trọng khi tham gia vào các mối quan hệ cụ thể trong lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Ngành LHP có rất nhiều quy định áp dụng phương pháp này để tác động lên các QHXH mà chúng điều chỉnh, đặc biệt là các quy định ở Chương I, Chương II và Chương III Hiến pháp năm 2013. Tất nhiên, trong những trường hợp nhất định thì ngành LHP cũng quy định cụ thể về quyền và nghĩa vụ cụ thể cho các chủ thể tham gia quan hệ, đặc biệt là các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước, hoặc các quy định cụ thể trong lĩnh vực bầu cử... Tuy nhiên, phương pháp chủ đạo vẫn là xác định nguyên tắc cho các chủ thể khi tham gia các mối quan hệ.

---

[1] V. Chirkin, Y. Yudin, O. Zhidkov, Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law (*Những vấn đề cơ bản của Lí luận xã hội chủ nghĩa về Nhà nước và Pháp luật*), Nxb. Tiến bộ, 1979, dịch sang tiếng Anh bởi Jane Sayer, Nxb. Tiến bộ, 1987, tr. 330.

Bên cạnh phương pháp đặc thù trên đây, ngành LHP cũng sử dụng một số phương pháp điều chỉnh khác như phương pháp trao quyền, phương pháp cấm và phương pháp bắt buộc.

Phương pháp trao quyền là phương pháp điều chỉnh mà theo đó pháp luật quy định cho các chủ thể một phạm vi quyền hạn hoặc một quyền cụ thể, tương ứng là nghĩa vụ của các chủ thể khác phải tôn trọng việc thực hiện quyền của các chủ thể được trao quyền. Ngành LHP sử dụng phương pháp này chủ yếu để quy định quyền hạn của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, ví dụ Quốc hội có quyền làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp, làm luật và sửa đổi luật;[1] Chủ tịch nước có quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh;[2] Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ v.v..[3]

Phương pháp cấm là phương pháp điều chỉnh mà theo đó pháp luật áp đặt nghĩa vụ lên chủ thể tham gia quan hệ không được thực hiện một hành vi cụ thể. Ngành LHP sử dụng phương pháp này chủ yếu để bảo vệ các quyền tự do cơ bản không bị xâm hại bởi các cơ quan, tổ chức hay cá nhân, ví dụ các quy định: "*không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý*";[4] "*không ai được bóc mở, kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư của người khác*".[5] Bên cạnh đó, phương pháp này cũng được sử dụng để điều chỉnh một số mối quan hệ trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, ví dụ "*việc kéo dài nhiệm kì của một khoá Quốc hội không được quá mười hai tháng, trừ trường hợp*

[1] Khoản 1 Điều 70 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[2] Khoản 1 Điều 88 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[3] Khoản 1 Điều 80 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[4] Khoản 2 Điều 22 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[5] Đoạn 2 khoản 2 Điều 21 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

có chiến tranh";[1] "*không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội nếu không có sự đồng ý của Quốc hội hoặc trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của Uỷ ban thường vụ Quốc hội; trong trường hợp đại biểu Quốc hội phạm tội quả tang mà bị tạm giữ thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc Uỷ ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định*".[2]

Phương pháp bắt buộc là phương pháp điều chỉnh mà theo đó pháp luật áp đặt một nghĩa vụ xử sự, hay nói cách khác là nghĩa vụ thực hiện một hành vi nhất định lên các chủ thể tham gia quan hệ. Ngành LHP sử dụng phương pháp này để quy định các nghĩa vụ cơ bản của người dân, ví dụ "*mọi người ... có nghĩa vụ bảo vệ môi trường*";[3] "*công dân có nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc*";[4] "*mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định*"[5]... Bên cạnh đó, phương pháp này cũng được sử dụng khá phổ biến để quy định về một số khía cạnh hoạt động của các cơ quan nhà nước, ví dụ: "*khi ban hành quy định thực hiện chính sách dân tộc, Chính phủ phải lấy ý kiến của Hội đồng dân tộc*";[6] "*người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kì họp hoặc tại phiên họp Uỷ ban thường vụ Quốc hội trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội*".[7]

Ba phương pháp trên đây là những phương pháp điều chỉnh mang tính chất *quyền uy*, nghĩa là các bên phải tuyệt đối tuân thủ phạm vi quyền và nghĩa vụ mà pháp luật quy định mà không được tự thoả thuận thêm. Các phương pháp này không những được ngành LHP sử dụng mà còn đồng thời được sử dụng bởi một số ngành luật khác như ngành luật hành chính, luật hình sự, luật tố tụng hình sự v.v..

---

[1] Khoản 3 Điều 71 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[2] Điều 81 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[3] Điều 43 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[4] Đoạn 1 Điều 44 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[5] Điều 47 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[6] Khoản 3 Điều 75 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[7] Khoản 2 Điều 80 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

1.3. Quy phạm pháp luật của ngành luật hiến pháp

Pháp luật được đặt ra để điều chỉnh các QHXH, qua đó uốn nắn hành vi của các chủ thể trong xã hội. QPPL là các quy tắc xử sự *chung* do cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước. Quy tắc xử sự được thể hiện thông qua các quyền hay nghĩa vụ pháp lí, tức là việc được làm hay không phải làm, phải làm hay không được làm, được quy định trong nội dung của QPPL. Có thể coi QPPL như là đơn vị nhỏ nhất và cơ bản nhất của pháp luật để tác động, xác lập khuôn mẫu xử sự cho các QHXH. Thông qua QPPL, các chủ thể biết phải hành xử như thế nào; nhờ đó pháp luật đạt được mục tiêu điều chỉnh của mình. Mỗi ngành luật đều là tập hợp của các QPPL được đặt ra để tác động lên đối tượng điều chỉnh của ngành luật đó.

Như vậy, QPPL của ngành LHP là các quy tắc xử sự chung do các cơ quan nhà nước có thẩm quyền ban hành để điều chỉnh các QHXH trong phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành LHP, ví dụ quy phạm: "*Tổ quốc Việt Nam là thiêng liêng, bất khả xâm phạm*";[1] "*Công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt*"[2] hay "*Quốc hội là... cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".[3]

Cũng giống như các QPPL khác, QPPL của ngành LHP không đồng nghĩa với các *điều, khoản* trong văn bản có chứa đựng QPPL của ngành LHP. Một điều, khoản trong văn bản có thể chứa một hoặc một số QPPL của ngành LHP, ví dụ Điều 87 Hiến pháp năm 2013 chứa đựng tới 4 QPPL hay khoản 1 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 chứa đựng tới 3 QPPL.

So với các QPPL khác, QPPL của ngành LHP có một số đặc điểm riêng sau đây:

---

[1] Khoản 1 Điều 11 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[2] Khoản 1 Điều 26 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.
[3] Điều 69 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

Thứ nhất, các QPPL của ngành LHP thường là các QPPL nguyên tắc hay còn gọi là QPPL tuyên bố (*declaration rule*).[1] Các QPPL nguyên tắc chỉ đưa ra quy tắc xử sự mang tính chất định hướng, khái quát mà không quy định những quyền hay nghĩa vụ cụ thể để các chủ thể có thể căn cứ vào đó thực hiện các hành vi cụ thể của mình. Trong khi đó, QPPL của các ngành luật khác chủ yếu chứa đựng các quyền và nghĩa vụ pháp lí cụ thể. Trong một chỉnh thể thống nhất của hệ thống pháp luật, các QPPL mang tính nguyên tắc của LHP đóng vai trò là cơ sở ban hành các QPPL cụ thể của các ngành luật khác. Ví dụ, với quy định "*Mọi người có nghĩa vụ nộp thuế theo luật định*" được quy định tại Điều 47 Hiến pháp năm 2013, người dân sẽ không thể biết cụ thể mình sẽ phải nộp các loại thuế gì, trong trường hợp nào và với mức thuế suất là bao nhiêu... Quy phạm này chỉ đưa ra một quy tắc xử sự mang tính nguyên tắc về nghĩa vụ nộp thuế của mọi người. Căn cứ vào đó, pháp luật về thuế quy định cụ thể các loại thuế, mức thuế suất và chế tài xử lí vi phạm về thuế.

QPPL của ngành LHP có đặc điểm này là vì, như đã đề cập, đối tượng điều chỉnh của ngành LHP là các QHXH cơ bản và quan trọng nhất, đồng nghĩa với việc đây là các quan hệ mang tính chất khái quát và là nền tảng để hình thành các mối quan hệ cụ thể trong xã hội. Vì vậy, QPPL của ngành LHP cũng chỉ có thể điều chỉnh ở tầm nguyên tắc, khái quát và do đó mang tính chất tuyên bố hơn là quy định cụ thể.

Tuy nhiên, chỉ *phần lớn* mà không phải *tất cả* các QPPL của ngành LHP đều mang tính nguyên tắc. Trong phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành LHP cũng có những QHXH cụ thể mà QPPL tương ứng của ngành LHP có thể điều chỉnh bằng cách quy

---

[1] V. Chirkin, Y. Yudin, O. Zhidkov, Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law (*Những vấn đề cơ bản của Lí luận xã hội chủ nghĩa về Nhà nước và Pháp luật*), Nxb. Tiến bộ, 1979, dịch sang tiếng Anh bởi Jane Sayer, Nxb. Tiến bộ, 1987, tr. 259.

định các quyền và nghĩa vụ pháp lí cụ thể. Điều này thể hiện rõ nét trong lĩnh vực bầu cử, ví dụ quy phạm: "*Mỗi cử tri có quyền bỏ một phiếu bầu đại biểu Quốc hội*"[1]...

Thứ hai, phần lớn các QPPL của ngành LHP thường không có đủ cơ cấu ba bộ phận.

Ở góc độ lí luận phổ quát, mỗi QPPL thường có cơ cấu ba bộ phận: giả định, quy định và chế tài. Có thể hiểu một cách ngắn gọn: phần giả định chỉ ra bối cảnh của QHXH mà các bên chủ thể tham gia phải xử sự theo quy định của pháp luật; phần quy định chỉ ra nội dung các bên phải xử sự trong mối QHXH; phần chế tài đưa ra các hậu quả pháp lí bất lợi nếu các bên chủ thể vi phạm nội dung quy định mà mình phải tuân thủ. Sự hợp thành của ba bộ phận này tạo nên một QPPL *tiêu chuẩn*, bởi vì nó vừa chỉ ra các bên phải xử sự như thế nào, vừa thể hiện được biện pháp cưỡng chế của nhà nước. Nói cách khác, với cơ cấu ba bộ phận QPPL bảo đảm cho pháp luật có được khả năng điều chỉnh, uốn nắn các QHXH.

Không giống với các QPPL tiêu chuẩn, QPPL của ngành LHP thường chỉ có hai bộ phận là giả định và quy định. Phần lớn các QPPL của ngành LHP thường chỉ có phần chỉ ra bối cảnh các bên cần xử sự theo pháp luật và nội dung xử sự mà các bên phải tuân thủ. Ví dụ: "*nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là quốc gia thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam*";[2] "*mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm*"[3] hay "*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*".[4] Có thể thấy phần chế tài không hiện diện trong các QPPL trên.

---

[1] Khoản 1 Điều 69 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

[2] Khoản 1 Điều 5 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

[3] Khoản 1 Điều 20 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

[4] Đoạn 1 Điều 94 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

Có hai lí do chủ yếu làm cho phần lớn QPPL của ngành LHP chỉ có bộ phận giả định và quy định. *Thứ nhất*, như đã đề cập, đối tượng điều chỉnh của ngành LHP là các quan hệ cơ bản nhất, quan trọng nhất và mang tính khái quát, dẫn tới nội dung quy định của các quy phạm cũng mang tính nguyên tắc, khái quát. Nội dung quy định càng khái quát, càng mang tính nguyên tắc thì hành vi vi phạm quy định càng có nhiều hình thái và mức độ khác nhau, dẫn tới nhiều hình thức chế tài có thể áp dụng đối với các vi phạm. Ví dụ, quy phạm "mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm" là quy phạm mang tính khái quát cao. Hành vi vi phạm đối với quy phạm này có thể là hành vi vô ý gây tai nạn làm ảnh hưởng sức khoẻ, hành vi thoá mạ, sỉ nhục người khác, hay cũng có thể là hành vi cố ý tấn công, gây thương tích... Chế tài đối với các vi phạm này có thể là bồi thường thiệt hại sức khoẻ, xin lỗi bắt buộc hay thậm chí chế tài hình sự. Trong QPPL trên đây không thể và cũng không nên quy định hết các vi phạm cụ thể cũng như các hình thức chế tài tương ứng. Cũng có thể nói rằng, QPPL của ngành LHP đã "gửi" chế tài vào các ngành luật khác khi các ngành luật đó đưa ra các QPPL cụ thể hóa QPPL của ngành LHP. *Thứ hai*, trong một số trường hợp, các QPPL của ngành LHP đưa ra các quy định cụ thể, song đó lại là những quy định trao quyền cho một chủ thể nào đó và do đó cũng không xác định được vi phạm đối với việc thực hiện quyền, ví dụ quy phạm "*Mỗi cử tri có quyền bỏ một phiếu bầu đại biểu Quốc hội*"[1] hay quy phạm "*Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Ủy ban thường vụ Quốc hội, phiên họp của Chính phủ*".[2]

Có thể nói, ở góc độ nào đó đặc điểm thứ hai của QPPL của

[1] Khoản 1 Điều 69 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

[2] Đoạn 1 Điều 90 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

ngành LHP xuất phát từ đặc điểm thứ nhất. Nếu đặc điểm thứ nhất là đặc điểm về nội dung thì đặc điểm này có thể được coi là đặc điểm về hình thức.

Mặc dù đây là đặc điểm quan trọng của QPPL của ngành LHP song không phải không có những QPPL của ngành LHP có đủ cơ cấu ba bộ phận, ví dụ quy định: "*Đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân bị cử tri hoặc Quốc hội, Hội đồng nhân dân bãi nhiệm khi không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của Nhân dân*".[1] Tuy nhiên, những quy định như vậy là khá hiếm. Phần lớn các QPPL của ngành LHP thường không có phần chế tài.

1.4. Định nghĩa ngành luật hiến pháp

Căn cứ vào khái niệm đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh và QPPL phân tích trên đây, có thể định nghĩa ngành LHP một cách cụ thể như sau: *Ngành LHP là tổng thể các QPPL do nhà nước ban hành, điều chỉnh những QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất trong xã hội gắn với việc xác định chế độ chính trị, chính sách cơ bản trong lĩnh vực kinh tế, văn hoá, xã hội, giáo dục, khoa học, công nghệ, quốc phòng và an ninh, đối ngoại; quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân; tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và các cơ quan trong bộ máy nhà nước.*

Ngành LHP là một ngành luật độc lập trong hệ thống pháp luật Việt Nam và sự độc lập của ngành LHP được xác lập bởi các đặc điểm riêng của đối tượng điều chỉnh và phương pháp điều chỉnh của ngành luật này như phân tích ở các mục trên.

1.5. Hệ thống ngành luật hiến pháp

Ngành LHP không phải là một tập hợp hỗn độn các QPPL điều chỉnh các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng trong xã hội. Trái lại, ngành LHP là một tập hợp có hệ thống các QPPL theo các bộ phận có mối quan hệ chặt chẽ với nhau. Ngoài bộ

[1] Khoản 2 Điều 7 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013.

phận cấu thành nhỏ nhất là QPPL, hệ thống ngành LHP còn được cấu thành bởi hai bộ phận là các nguyên tắc bao trùm (các nguyên tắc chung) và các chế định.

* Các nguyên tắc bao trùm của ngành LHP:

Nếu các QPPL của ngành LHP thường mang tính khái quát thì các nguyên tắc bao trùm thậm chí còn mang tính khái quát cao hơn, đó là các tư tưởng, quan điểm mang tính chủ đạo đối với toàn bộ các chế định và QPPL của ngành LHP, chúng chi phối nội dung của các QPPL của ngành LHP ở tất cả các lĩnh vực. Có ba nguyên tắc bao trùm của ngành LHP:

- Nguyên tắc chủ quyền nhân dân: Nguyên tắc này được thể hiện xuyên suốt trong các chế định và quy định của ngành LHP mà trực tiếp nhất là tại khoản 2 Điều 2 và Điều 3 của Hiến pháp năm 2013. Nội dung của nguyên tắc này là đặt con người vào vị trí trung tâm của tất cả các công việc của nhà nước và xã hội, từ ngay trong lĩnh vực chính trị tới các chính sách trong lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học và công nghệ, đến các quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của người dân cũng như lĩnh vực tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Nguyên tắc nhà nước pháp quyền XHCN: Nguyên tắc này được quy định tại Điều 2 Hiến pháp năm 2013. Nguyên tắc nhà nước pháp quyền XHCN yêu cầu tôn trọng, bảo đảm quyền con người trong mọi lĩnh vực mà ngành LHP điều chỉnh và tôn trọng tính tối cao của pháp luật trong mọi mặt tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước.

- Nguyên tắc bình đẳng, đoàn kết giữa các dân tộc: Nguyên tắc này được thể hiện một cách rõ ràng ở Điều 5 Hiến pháp năm 2013. Nội dung của nguyên tắc là ngành LHP trong mọi lĩnh vực điều chỉnh của mình phải bảo đảm không có sự phân biệt giữa các dân tộc, các dân tộc thiểu số hoặc ở những địa bàn khó khăn phải được hưởng những chính sách ưu tiên phù hợp.

* Các chế định của ngành LHP:

"Chế định" là một trong những khái niệm cơ bản của luật học. Thuật ngữ "chế định" được dùng để chỉ tập hợp các QPPL của một ngành luật điều chỉnh một nhóm các QHXH cùng loại, tức là có cùng tính chất hay đặc điểm nhất định. Có thể hình dung rằng mỗi ngành luật đều là tập hợp của nhiều chế định được hình thành trên cơ sở các QPPL điều chỉnh các nhóm QHXH có cùng tính chất, đặc điểm trong tổng thể các QHXH là đối tượng điều chỉnh của ngành luật đó. Cần lưu ý rằng, xác định các chế định trong một ngành luật là một việc làm linh hoạt. Một ngành luật có thể có một số chế định lớn và trong chế định lớn có thể có chế định nhỏ tùy thuộc phạm vi của các QHXH có cùng tính chất mà các chế định điều chỉnh. "Chế định" cũng là một khái niệm có ý nghĩa thực tiễn đối với công tác lập pháp và hoàn thiện pháp luật. Các QHXH cùng loại luôn đòi hỏi sự điều chỉnh nhất quán và do đó các QPPL trong chế định tương ứng cũng phải được xây dựng thống nhất với nhau.

Như vậy, chế định của ngành LHP là tập hợp các QPPL của ngành LHP điều chỉnh một nhóm QHXH có cùng loại trong phạm vi đối tượng điều chỉnh của ngành LHP. Ngành LHP có các chế định lớn cơ bản như sau:

- Chế định về chế độ chính trị bao gồm các QPPL của ngành LHP điều chỉnh các vấn đề cơ bản và quan trọng nhất trong lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước.

- Chế định về mối quan hệ cơ bản giữa Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam với công dân Việt Nam và người dân sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam bao gồm các QPPL của ngành LHP quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trên lãnh thổ Việt Nam. Chế định này cũng có thể được gọi là chế định quyền cơ bản của người dân.

- Chế định về chính sách kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, môi trường, quốc phòng, an ninh và đối ngoại bao gồm các QPPL của ngành LHP quy định những QHXH cơ bản, quan trọng nhất trong lĩnh vực tương ứng, qua đó hình thành các chính sách định hướng của nhà nước trong các lĩnh vực.

- Chế định về chế độ bầu cử bao gồm các QPPL điều chỉnh các mối quan hệ trong lĩnh vực bầu cử để hình thành Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp, hay còn gọi là hệ thống cơ quan dân cử ở Việt Nam.

- Các chế định về tổ chức, hoạt động của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, chính quyền địa phương, TAND, VKSND và các cơ quan hiến định độc lập bao gồm các QPPL của ngành LHP điều chỉnh về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước tương ứng.

Có thể thấy rằng các chế định cơ bản trên đây của ngành LHP có tính độc lập tương đối với nhau bởi nhóm QHXH mà chúng điều chỉnh. Tuy nhiên, một số chế định có thể được tích hợp thành những chế định lớn hơn bởi các nhóm QHXH mà chúng điều chỉnh cũng có cùng đặc điểm hay tính chất. Ví dụ, các chế định về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước có thể được tích hợp thành chế định của ngành LHP về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Để bảo đảm sự thống nhất trong từng chế định, các chế định cũng có thể có những nguyên tắc riêng, được hiểu là những quan điểm, tư tưởng chi phối tới các QPPL khác trong toàn bộ chế định. Ví dụ, trong chế định về chế độ bầu cử có các nguyên tắc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, trong chế định về quyền cơ bản của người dân có nguyên tắc tôn trọng quyền con người, nguyên tắc quyền cơ bản chỉ có thể bị hạn chế bởi luật v.v..

1.6. Nguồn của ngành luật hiến pháp

Trong Lí luận chung về nhà nước và pháp luật, khái niệm "Nguồn của ngành luật" hay "Nguồn luật" dùng để chỉ những hình thức chứa đựng QPPL của một ngành luật. Nói cách khác, nguồn của ngành luật là những "nơi" mà người ta có thể tìm thấy QPPL của một ngành luật nào đó. Tuy là một khái niệm lí luận song "Nguồn của ngành luật" có ý nghĩa thực tiễn to lớn, bởi lẽ nếu hiểu biết một cách kĩ lưỡng về nguồn luật thì người hành nghề luật có khả năng tìm QPPL điều chỉnh một QHXH một cách chính xác và nhanh nhất qua đó giúp đưa ra đáp án cho các khúc mắc pháp lí có liên quan một cách hiệu quả nhất.

Như vậy nói đến "Nguồn của ngành LHP" là nói tới những hình thức chứa đựng QPPL của ngành LHP. Có thể thấy hai khái niệm "Hệ thống ngành LHP" và "Nguồn của ngành LHP" cùng chỉ một đối tượng, đó là tập hợp các QPPL của ngành LHP. Tuy nhiên, nếu "Hệ thống ngành LHP" cho chúng ta thấy sự tập hợp có hệ thống của tổng thể các QPPL của ngành LHP theo các nguyên tắc và các chế định thì "Nguồn của ngành LHP" cho chúng ta biết các QPPL của ngành LHP thường được chứa đựng, hay được tìm thấy ở đâu.

Nguồn của ngành LHP Việt Nam bao gồm:

- Hiến pháp: đây là luật cơ bản của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, do Quốc hội ban hành và là văn bản QPPL có hiệu lực pháp lí cao nhất của toàn bộ hệ thống pháp luật Việt Nam.

- Các luật điều chỉnh những QHXH của ngành LHP: Luật là loại văn bản QPPL do Quốc hội ban hành và có hiệu lực chỉ sau Hiến pháp. Hệ thống pháp luật Việt Nam có rất nhiều luật điều chỉnh các lĩnh vực khác nhau. Những luật nào điều chỉnh các QHXH là đối tượng điều chỉnh của ngành LHP thì sẽ là nguồn của ngành LHP. Những luật này bao gồm: Luật tổ chức Quốc hội

năm 2014, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, Luật tổ chức TAND năm 2014, Luật tổ chức VKSND năm 2014, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015, Luật tổ chức chính quyền địa phương năm 2015, Luật báo chí năm 2016, Luật bình đẳng giới năm 2006 v.v..

Luật là loại nguồn phổ biến nhất của ngành LHP xét về mặt số lượng. Tất nhiên, các luật không điều chỉnh các lĩnh vực của LHP thì không phải là nguồn của ngành LHP, ví dụ Luật bảo vệ môi trường năm 2014, Bộ luật lao động năm 2012 v.v..

- Một số pháp lệnh điều chỉnh những QHXH của ngành LHP: Pháp lệnh là loại văn bản QPPL do UBTVQH, cơ quan thường trực của Quốc hội ban hành. Loại văn bản này có hiệu lực pháp lí sau luật của Quốc hội. Nếu pháp lệnh điều chỉnh các lĩnh vực của ngành LHP thì nó sẽ trở thành nguồn của LHP, ví dụ Pháp lệnh tín ngưỡng, tôn giáo năm 2004. Tuy nhiên, số lượng các pháp lệnh là nguồn của ngành LHP rất ít do vai trò làm luật của Quốc hội ngày càng tăng lên.

- Một số nghị quyết của Quốc hội và UBTVQH điều chỉnh những QHXH của ngành LHP: Cả Quốc hội và UBTVQH đều ban hành nghị quyết có chứa QPPL. Tất nhiên, các nghị quyết của Quốc hội có hiệu lực pháp lí ngang với luật và nghị quyết của UBTVQH có hiệu lực pháp lí ngang với pháp lệnh. Cũng giống như pháp lệnh, có tương đối hiếm các nghị quyết là nguồn của ngành LHP.

- Một số văn bản QPPL do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ hoặc HĐND cấp tỉnh ban hành: Đây là những văn bản QPPL có hiệu lực pháp lí dưới pháp lệnh. Tuy nhiên, số lượng các văn bản có chứa đựng QPPL của ngành LHP thuộc loại này cũng rất ít, ví dụ nghị định của Chính phủ quy định về quy chế làm việc của Chính phủ hay các nghị quyết của hội đồng nhân dân cấp tỉnh ban hành quy chế kì họp của hội đồng nhân dân.

Nhìn một cách khái quát, có thể thấy nguồn của ngành LHP có một số đặc điểm sau:

Thứ nhất, nguồn của ngành LHP đều là các văn bản QPPL, tức là văn bản có chứa đựng các QPPL, đối lập với văn bản áp dụng pháp luật, tức là văn bản quyết định về hậu quả pháp lí trong một trường hợp cụ thể. Tuy nhiên, đây không phải đặc điểm riêng của nguồn của ngành LHP. Nhiều ngành luật khác của Việt Nam như Luật hành chính, Luật dân sự, Luật hình sự... cũng có đặc điểm này.

Thứ hai, Hiến pháp là nguồn chủ yếu của ngành LHP và toàn bộ Hiến pháp là nguồn của ngành LHP. Đây là đặc điểm riêng của nguồn của ngành LHP. Các ngành luật khác của hệ thống pháp luật Việt Nam cũng lấy Hiến pháp làm nguồn vì có chứa đựng các quy phạm mang tính nguyên tắc của ngành luật đó, ví dụ ngành luật dân sự, luật hình sự... Tuy nhiên nguồn chủ yếu của các ngành luật đó thường là các luật tương ứng. Các ngành luật khác cũng không lấy toàn bộ điều khoản của Hiến pháp làm nguồn mà chỉ những điều khoản có chứa các quy định liên quan.

Thứ ba, tuyệt đại đa số nguồn của ngành LHP là các văn bản QPPL có hiệu lực pháp lí cao trong hệ thống pháp luật Việt Nam, đó là Hiến pháp và các luật. Trong hệ thống pháp luật Việt Nam, ngoài Hiến pháp và luật còn có nhiều loại hình văn bản QPPL khác như nghị định, nghị quyết, quyết định, thông tư. Tất cả các văn bản QPPL này đều có hiệu lực pháp lí thấp hơn Hiến pháp và luật. Trong phạm vi nguồn của ngành LHP, số lượng các văn bản thuộc loại này rất ít. Loại nguồn chủ yếu của ngành LHP là rất nhiều luật khác nhau điều chỉnh các lĩnh vực có liên quan. Trong quá trình học LHP, người học sẽ nghiên cứu chủ yếu loại hình văn bản này. Đối với các ngành luật khác thường chỉ có một hoặc một số luật là nguồn chủ yếu, ví dụ ngành luật dân sự có Bộ luật dân sự, Luật sở hữu trí tuệ; ngành luật hình sự có Bộ luật hình sự;

ngành luật hành chính có Luật xử lí vi phạm hành chính, Luật khiếu nại, Luật tố cáo...; ngành luật thương mại có Luật thương mại, Luật doanh nghiệp v.v..

1.7. Vị trí của ngành luật hiến pháp trong hệ thống pháp luật Việt Nam

Hệ thống pháp luật Việt Nam được tạo thành bởi nhiều ngành luật khác nhau. Mỗi ngành luật đều có vị trí độc lập tương đối do được hình thành trên cơ sở nhóm đối tượng điều chỉnh riêng mà chúng điều chỉnh. Trong số đó, ngành LHP có một vị trí đặc biệt. Ngành LHP không chỉ là một ngành luật độc lập mà còn có vị trí là ngành luật chủ đạo của toàn hệ thống. Vị trí chủ đạo cũng là nội dung của mối quan hệ giữa ngành LHP với các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Hiểu một cách đơn giản, vị trí chủ đạo có nghĩa là ngành LHP thiết lập "con đường", bảo đảm "hướng đi" cho sự hình thành và phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam. Nói cách khác, ngành LHP, bằng nội dung của các QPPL và các chế định của mình, vừa đóng vai trò tạo lập nền tảng, vừa dẫn dắt sự phát triển của hệ thống pháp luật Việt Nam cũng như các ngành luật khác trong hệ thống. Vị trí chủ đạo của ngành LHP thể hiện qua ba khía cạnh:

Thứ nhất, các QPPL của ngành LHP làm nền tảng hình thành các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam, từ những ngành luật lớn như Luật dân sự, Luật hình sự, Luật hành chính, tới các ngành luật nhỏ hơn như Luật thương mại, Luật lao động v.v.. Dưới đây là ví dụ về một số quy định của ngành LHP, cụ thể là của Hiến pháp năm 2013, làm nền tảng hình thành các ngành luật khác:

- Khoản 1 Điều 16 quy định: *"Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật"*; khoản 1 Điều 20 quy định: *"Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm"*; khoản 1 Điều 21 quy định: *"Mọi người*

có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình"; Điều 42 quy định: "*Công dân có quyền xác định dân tộc của mình*" v.v.. Đây là những quy định góp phần xây dựng nền tảng hình thành ngành luật dân sự.

- Điều 16 quy định: "*Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật*"; Điều 19 quy định: "*Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ*"; khoản 1 Điều 20 quy định: "*Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khoẻ, danh dự và nhân phẩm*"; Điều 48 quy định: "*Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam; được bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền, lợi ích chính đáng theo pháp luật Việt Nam*"; Điều 44 quy định: "*Phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất*" v.v.. Đây là những quy định góp phần xây dựng nền tảng hình thành ngành luật hình sự.

- Khoản 1 Điều 32 quy định: "*Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác*"; Điều 33 quy định: "*Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm*"; khoản 2 Điều 51 quy định: "*Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật*"; khoản 3 Điều 51 quy định: "*... Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa*" v.v.. Đây là những quy định nền tảng để hình thành ngành luật thương mại.

Đôi khi, sự ra đời hay thay đổi của một số quy định của ngành LHP cũng góp phần ra đời cả một ngành luật, ví dụ trường hợp của ngành luật thương mại. Trong giai đoạn 1980 - 1992, chúng ta chưa có ngành luật thương mại như hiện nay, bởi vì Hiến pháp

năm 1980 khi đó quy định nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế XHCN vận hành theo cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp. Hiến pháp năm 1992 ra đời đã quy định Nhà nước phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường,[1] công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật,[2] theo đó ngành luật thương mại được hình thành như ngày nay.

Thứ hai, do ngành LHP làm nền tảng hình thành các ngành luật khác nên nhiều ngành luật thể chế hoá các tư tưởng chứa đựng trong các QPPL của ngành LHP. Cũng chính vì điều này nên trong nhiều trường hợp, nếu các QPPL của các ngành luật đã lỗi thời và không còn phù hợp với tư tưởng của các QPPL tương ứng của ngành LHP thì các QPPL của các ngành luật cụ thể đó sẽ bị vô hiệu. Ví dụ minh hoạ rõ ràng nhất cho mối quan hệ này chính là giữa ngành LHP và các ngành luật thủ tục, ví dụ ngành luật tố tụng hình sự, tố tụng hành chính, tố tụng dân sự v.v..

Thứ ba, mỗi khi nội dung các QPPL của ngành LHP thay đổi thì nội dung của các QPPL và các chế định của các ngành luật khác cũng phải thay đổi cho phù hợp. Có thể nói nội dung của các QPPL của ngành LHP tạo thành chính sách pháp luật cơ bản định hướng việc xây dựng các ngành luật cụ thể. Chính sách cơ bản đó thay đổi sẽ kéo theo yêu cầu sửa đổi, bổ sung đối với các QPPL và chế định tương ứng của các ngành luật cụ thể. Ví dụ, đối với ngành luật thương mại, Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Công dân có quyền tự do kinh doanh theo quy định của pháp luật"*. Đến Hiến pháp năm 2013, quyền này được quy định như sau: *"Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm"*. Như vậy, chính sách của nhà nước đối với quyền tự do kinh doanh đã được cởi mở hơn rất nhiều. Các quy định của ngành luật thương mại giờ đây sẽ phải thể chế hoá tinh

[1] Điều 15 Hiến pháp năm 1992.
[2] Điều 57 Hiến pháp năm 1992.

thần này và có những quy định cởi mở hơn, khuyến khích kinh doanh một cách hiệu quả hơn. Nhà nước giờ đây chỉ có quyền đặt ra những lĩnh vực bị cấm kinh doanh mà không có quyền hạn chế kinh doanh của người dân bên ngoài phạm vi các lĩnh vực cấm đó. Một ví dụ khác là quyền bào chữa. Điều 132 Hiến pháp năm 1992 quy định: *"Quyền bào chữa của bị cáo được bảo đảm. Bị cáo có thể tự bào chữa hoặc nhờ người khác bào chữa cho mình"*. Đến Hiến pháp năm 2013, quyền này đã được sửa đổi bởi khoản 4 Điều 31 như sau: *"Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa"*. Như vậy, quyền bào chữa của người dân đã được quy định rộng hơn rất nhiều so với trước đây, không những bị cáo mà bất cứ ai kể từ khi bị bắt, tạm giữ, tạm giam cho đến suốt quá trình tố tụng đều có quyền được bào chữa hoặc nhờ luật sư bào chữa. Ngành luật tố tụng hình sự, với Bộ luật tố tụng hình sự ban hành năm 2015 đã phải thể chế hoá tư tưởng này.

Như vậy, có thể hình dung hệ thống pháp luật Việt Nam như một kim tự tháp lớn, trong đó có nhiều kim tự tháp nhỏ tương ứng với các ngành luật. Trong mỗi kim tự tháp nhỏ, các QPPL của ngành LHP được đặt ở vị trí đỉnh tháp, thiết lập các nguyên tắc cơ bản định hình cấu trúc của kim tự tháp đó.

Lí do ngành LHP có vị trí nền tảng và chủ đạo trong hệ thống pháp luật Việt Nam là bởi vì đối tượng điều chỉnh của nó. Như đã đề cập, đối tượng điều chỉnh là nhân tố khách quan quyết định sự hình thành một ngành luật độc lập cũng như các đặc điểm riêng của ngành luật đó. Đối tượng điều chỉnh của ngành LHP là các quan hệ cơ bản nhất và quan trọng nhất trong xã hội, là những quan hệ nền tảng mà chỉ khi nào xác định được hướng điều chỉnh chúng thì mới xác định được hướng điều chỉnh các quan hệ cụ thể. Qua việc điều chỉnh các quan hệ cơ bản, quan trọng nhất trong các lĩnh vực của đời sống xã hội, ngành LHP hình

thành nên những QPPL nền tảng, cơ bản mà các QPPL của các ngành luật khác phải căn cứ vào khi điều chỉnh các QHXH cụ thể của từng lĩnh vực.

1.8. Vai trò của ngành luật hiến pháp trong xã hội

Trong quá trình học LHP, người học có thể tự hỏi rằng: học LHP có ích lợi gì? Những kiến thức về LHP có thể được sử dụng như thế nào và đem lại những lợi thế gì cho người sở hữu nó? Cũng có thể có suy nghĩ cho rằng trong khẩu hiệu khá phổ biến "Sống và làm việc theo Hiến pháp và pháp luật" thì cụm từ "Sống và làm việc theo Hiến pháp" tương đối mơ hồ. Đúng là khi tham gia vào phần lớn các giao dịch hàng ngày, mọi người thường chỉ để ý đến một số loại pháp luật cụ thể như Dân sự, Hình sự, Thương mại, Hôn nhân - gia đình... mà ít ai để ý, viện dẫn LHP hay thậm chí Luật hành chính. Từ đó dẫn tới tình trạng không phải ai cũng nhận thức được vai trò và ý nghĩa của LHP.

Điều đó quả thật là đáng tiếc! Trên thực tế, ngành LHP có vai trò hết sức quan trọng trong đời sống xã hội và ý nghĩa thực tiễn của nó là rất lớn, thể hiện qua một số khía cạnh sau:

Thứ nhất, ngành LHP được sinh ra để kiềm chế quyền lực, tạo khuôn khổ cho hoạt động của các cơ quan công quyền từ cấp cao nhất tới cấp thấp nhất trong bộ máy nhà nước. Bộ máy nhà nước là một thiết chế đặc biệt, là chủ thể duy nhất có quyền lực đối với toàn xã hội. Làm việc trong các cơ quan nhà nước là những người nắm giữ chức vụ, quyền hạn ở các cấp bậc, phạm vi khác nhau và trực tiếp nắm giữ, thi hành quyền lực nhà nước. Trong khi đó, quyền lực nhà nước lại là một thứ quyền lực đặc biệt, là thứ quyền lực duy nhất có hiệu lực trên toàn bộ phạm vi lãnh thổ, được ban hành pháp luật để áp đặt ý chí lên mọi đối tượng trong xã hội và ý chí đó được bảo đảm thi hành bằng bộ máy cưỡng chế của nhà nước. Quyền lực nhà nước cũng là cơ sở để người nắm giữ nó đoạt được những giá trị to lớn khác như tiền tài, danh vọng, các

giá trị vật chất hoặc phi vật chất... Chính vì vậy, khi quyền lực được nắm giữ và thực thi bởi con người thì nó luôn có xu hướng tha hoá và bị lạm dụng. Sự tha hoá của người nắm giữ quyền lực tất yếu dẫn tới sự tha hoá của cơ quan nhà nước và bộ máy nhà nước, khi đó lợi ích chung mà nhà nước phải bảo vệ sẽ bị tổn hại trước sự xâm lấn của lợi ích cá nhân.

LHP hiện đại có nhiệm vụ kiềm chế sự tha hoá đó của quyền lực bằng việc đặt ra các "chuẩn mực" mà việc thực hiện quyền lực nhà nước, cho dù bởi bất kì chủ thể nào cũng phải tuân thủ. Nhìn vào các nhóm đối tượng điều chỉnh của ngành LHP như đề cập ở tiểu mục 1.1 có thể thấy rõ điều đó. Qua việc điều chỉnh nhóm QHXH đầu tiên, ngành LHP xác lập những giá trị trong từng lĩnh vực mà bộ máy nhà nước nói chung và các cơ quan nhà nước nói riêng phải lấy làm định hướng trong việc ban hành chính sách, pháp luật trong từng lĩnh vực cụ thể. Đặc biệt, khi điều chỉnh lĩnh vực chính trị, ngành LHP thiết lập nên những giá trị nền tảng mà việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở Việt Nam phải noi theo, ví dụ dân chủ, pháp quyền, tôn trọng quyền con người, bình đẳng, đoàn kết giữa các dân tộc v.v.. Qua việc điều chỉnh nhóm QHXH thứ hai, ngành LHP ghi nhận những quyền cơ bản của người dân mà nhà nước nói chung và các cơ quan nhà nước nói riêng không những không được vi phạm mà còn phải bảo đảm và bảo vệ. Qua việc điều chỉnh nhóm QHXH thứ ba, ngành LHP thiết lập nên chỉnh thể bộ máy nhà nước mà trước tiên là định rõ vị trí, chức năng, phạm vi thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước từ trung ương tới địa phương cũng như nguyên tắc và cách thức hoạt động của từng cơ quan trong bộ máy nhà nước, bảo đảm các cơ quan không có sự chồng chéo về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn để có thể hoạt động một cách hiệu quả.

Thứ hai, ngành LHP bảo vệ các quyền cơ bản của người dân trước sự xâm phạm từ phía cơ quan công quyền và xã hội.

Chiếm một phần quan trọng trong hệ thống ngành LHP là chế định về quyền cơ bản của người dân. Với chế định này, ngành LHP xác lập phạm vi các quyền cơ bản mà người dân được hưởng, ví dụ quyền tự do kinh doanh, tự do ngôn luận, tự do đi lại, có luật sư bào chữa v.v.. Tương ứng với các quyền đó, ngành LHP ấn định cho nhà nước nói chung và tất cả các cơ quan trong bộ máy nhà nước nói riêng nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm. Mỗi cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương đều phải thực hiện nghĩa vụ này một cách phù hợp với chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Ngành LHP cũng thiết lập các nguyên tắc làm tiêu chí cho việc thực hiện nghĩa vụ tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền cơ bản mà nếu vi phạm thì cơ quan nhà nước sẽ bị coi là vi hiến.

Nói một cách ngắn gọn, ngành LHP buộc việc thực thi quyền lực nhà nước tuân thủ những giá trị nhất định như dân chủ, bình đẳng, pháp quyền, định hướng XHCN, tôn trọng quyền con người v.v.. Sự hiểu biết về ngành LHP ở khía cạnh này có ý nghĩa thực tiễn cao đối với mọi đối tượng trong xã hội. Đối với cán bộ làm việc trong bộ máy nhà nước, sự hiểu biết ngành LHP giúp họ nắm rõ cách thức vận hành của các cơ quan trong bộ máy nhà nước, hiểu rõ phạm vi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước cũng như những giá trị mà các cơ quan nhà nước phải tôn trọng và tuân thủ. Họ cũng sẽ biết được cách thức tiến hành công việc vừa bảo đảm lợi ích của nhà nước, vừa tôn trọng ý chí và quyền lợi của người dân. Có thể nói không thể nắm giữ, thực thi nhiệm vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước một cách có hiệu quả nếu không có sự hiểu biết về ngành LHP. Đối với người dân trong xã hội, nếu nắm được bản chất kiềm chế quyền lực của ngành LHP sẽ có khả năng nhìn nhận và giải thích một cách thấu đáo những hiện tượng xảy ra trong đời sống chính trị. Hiểu biết sâu sắc về ngành LHP cũng giúp người dân trở nên tự tin hơn

trong các giao dịch với cơ quan nhà nước. Người dân sẽ hiểu được giới hạn quyền và lợi ích của mình tới đâu và cơ quan nhà nước phải làm gì để tôn trọng và không vi phạm các quyền và lợi ích của họ. Đặc biệt, họ sẽ có khả năng phán xét được sự đúng sai trong mỗi hoạt động của các cơ quan nhà nước dựa trên các quy định của ngành LHP và tinh thần dân chủ, pháp quyền, qua đó buộc các cơ quan nhà nước và người nắm giữ quyền lực trong các cơ quan nhà nước phải hành xử một cách đúng đắn và thực sự vì lợi ích của nhân dân.

Có thể nói, ngành LHP vừa là ngành luật của những người cai trị, vừa là ngành luật của những người mong mỏi bộ máy nhà nước phải hoạt động một cách đúng đắn, thực sự phục vụ nhân dân và phục vụ xã hội.

1.9. Luật hiến pháp và chính trị

Hiểu một cách đơn giản, chính trị là lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước. Tất cả các hoạt động liên quan tới việc nắm giữ, sử dụng hay tác động tới việc thực hiện quyền lực nhà nước đều được gọi là hoạt động chính trị. Hoạt động chính trị đúng nghĩa chỉ có thể được thực hiện trực tiếp bởi các cơ quan nhà nước. Các hoạt động của các cơ quan nhà nước như ban hành pháp luật, thi hành pháp luật, xét xử, ban bố tình trạng giới nghiêm, đặt ra các thứ thuế, xử phạt những hành vi vi phạm về thuế, tuyên bố tình trạng chiến tranh hay hoà bình, đến những hoạt động như tổ chức bầu cử, lấy ý kiến nhân dân về dự thảo các văn bản pháp luật v.v. đều là những hoạt động chính trị. Các chủ thể khác trong xã hội, như đảng chính trị, tổ chức xã hội, người dân đều có thể có các hoạt động mang tính chất chính trị khi tác động lên việc nắm giữ, sử dụng, thực hiện quyền lực nhà nước. Khi đảng chính trị ban hành một chính sách nào đó về phát triển kinh tế - xã hội, giới thiệu người ứng cử các chức vụ trong bộ máy nhà nước, khi các tổ chức xã hội tổ chức góp ý vào các văn bản của

nhà nước, khi người dân đi bầu cử người đại diện của mình trong các cơ quan nhà nước đều là các hoạt động mang tính chất chính trị. Như vậy, chính trị là lĩnh vực liên quan tới một câu hỏi cuối cùng: quyền lực nhà nước được nắm giữ và tổ chức thực hiện như thế nào trong xã hội? Đây là câu hỏi hệ trọng nhất đối với bất kì xã hội nào. Cách thức mà quyền lực nhà nước được thực hiện có quan hệ tới cuộc sống của tất cả mọi người.

Qua phân tích ở các mục trên đây, có thể thấy LHP có quan hệ mật thiết với chính trị. Các nhóm QHXH mà ngành LHP điều chỉnh đều liên quan trực tiếp ở các mức độ khác nhau đối với việc thực hiện quyền lực nhà nước. Mức độ tác động trực tiếp nhất là khi ngành LHP điều chỉnh các mối quan hệ cơ bản, quan trọng nhất trong lĩnh vực chính trị và tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước. Bằng việc điều chỉnh này, ngành LHP đặt ra những tiêu chí tối cao cho việc thực hiện quyền lực nhà nước trên toàn bộ lãnh thổ nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, đồng thời trực tiếp quy định cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, vị trí, chức năng, phạm vi thẩm quyền của các cơ quan trong bộ máy nhà nước như Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ, tòa án, viện kiểm sát, chính quyền địa phương v.v.. Khi điều chỉnh các mối quan hệ cơ bản nhất và quan trọng nhất trong các lĩnh vực khác của đời sống xã hội, ngành LHP thiết lập các chính sách định hướng cơ bản để các hoạt động thực hiện quyền lực nhà nước của các cơ quan nhà nước cụ thể phải noi theo. Khi điều chỉnh mối quan hệ cơ bản giữa nhà nước và người dân, ngành LHP quy định các quyền tự do cơ bản của người dân mà các cơ quan nhà nước ở tất cả các cấp có nghĩa vụ công nhận, tôn trọng, bảo đảm và bảo vệ.

Vì những lẽ trên, LHP có thể được gọi là ngành luật của các định chế chính trị, là “khuôn mẫu của dân chủ”, với hàm ý ngành LHP thiết lập nên những khuôn khổ tối cao mà việc thực hiện

quyền lực nhà nước (quyền lực chính trị), do dù bởi bất kì cơ quan nào trong bộ máy nhà nước, đều phải tuân thủ. Nói cách khác, LHP là ngành luật điều chỉnh chính trị.

Cũng cần thấy rằng các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam đều ít nhiều liên quan tới chính trị, chí ít là khi các văn bản pháp luật của ngành luật đó được ban hành, sửa đổi và thực thi. Tuy nhiên, mối quan hệ của chúng đối với chính trị không trực tiếp như của ngành LHP, bởi lẽ các quan hệ của các ngành luật khác như dân sự, hình sự, lao động, kinh tế không phải là các mối quan hệ định hình cách thức thực hiện quyền lực nhà nước. Các ngành luật khác như hành chính, tố tụng hình sự, tố tụng dân sự v.v.. có đối tượng điều chỉnh là các hoạt động chính trị song các mối quan hệ của các ngành luật này chỉ nằm trong một phạm vi nhất định của việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước chứ không liên quan tới những mối quan hệ chính trị cốt lõi và bao quát nhất như của ngành LHP.

Chính vì vậy, học LHP là học luật của sự quản trị quốc gia, học luật của sự tự do và bảo đảm tự do trong xã hội.

2. KHOA HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

2.1. Đối tượng nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp

Nói tới một ngành khoa học tức là nói tới tập hợp tất cả tri thức được hình thành qua quá trình nghiên cứu một đối tượng nào đó. Như vậy, nếu ngành luật có đối tượng điều chỉnh thì khoa học pháp lí có đối tượng nghiên cứu.

Nói một cách chung nhất, đối tượng nghiên cứu của khoa học LHP Việt Nam chính là ngành LHP; nói cách khác, khoa học LHP nghiên cứu tất cả các vấn đề liên quan tới ngành LHP. Mục đích của khoa học LHP là làm sáng tỏ tất cả tri thức liên quan tới ngành LHP và từ đó xây dựng được các chế định, quy phạm LHP phù hợp với từng thời kì phát triển của lịch sử.

Ở góc độ tương đối cụ thể, khoa học LHP tập trung nghiên cứu một số nhóm đối tượng sau:

- Các vấn đề lí luận về ngành LHP;

- Các quan điểm, tư tưởng, chính sách, mô hình tổ chức, hoạt động làm nền tảng hình thành các chế định, quy định cụ thể của ngành LHP;

- Các chế định, quy định cụ thể của ngành LHP trong từng giai đoạn lịch sử;

- Thực tiễn áp dụng, thi hành các chế định, quy định cụ thể của ngành LHP trong từng giai đoạn lịch sử.

Khoa học LHP Việt Nam nghiên cứu ngành LHP Việt Nam từ hai góc độ:

- Về thời gian: Khoa học LHP nghiên cứu ngành LHP không những trong thực tại mà cả trong quá trình lịch sử cũng như tương lai. Tất nhiên, các nghiên cứu về ngành LHP trong tương lai là những nghiên cứu mang tính dự báo sự phát triển của ngành luật này.

- Về không gian: Khoa học LHP nghiên cứu không chỉ ngành LHP Việt Nam mà còn nghiên cứu ngành luật này trong sự so sánh với ngành LHP của các quốc gia khác trên thế giới.

2.2. Phương pháp nghiên cứu của khoa học luật hiến pháp

Phương pháp nghiên cứu là các cách thức, biện pháp mà một ngành khoa học áp dụng để tìm kiếm và xử lí các thông tin liên quan tới đối tượng nghiên cứu nhằm đạt được tri thức về đối tượng nghiên cứu. Khoa học LHP là một môn khoa học xã hội cho nên khoa học này cũng sử dụng những phương pháp nghiên cứu phổ biến của các khoa học xã hội, bao gồm các phương pháp như phương pháp duy vật biện chứng, lịch sử, mô tả, phân tích, so sánh, thống kê.

Bên cạnh các phương pháp nêu trên, khoa học LHP cũng sử dụng phương pháp nghiên cứu đặc thù của các khoa học pháp lí, đó là phương pháp luật học kinh điển. Bằng phương pháp này, người nghiên cứu tập trung phân tích, làm rõ các QPPL, các chế định từ các nguồn luật của ngành LHP của Việt Nam và các nước, đặc biệt là trong mối liên hệ giữa chúng để làm rõ tư tưởng, nội dung của LHP điều chỉnh về một vấn đề cụ thể nào đó.

2.3. Hệ thống khoa học luật hiến pháp

Nếu hệ thống ngành LHP bao gồm tổng thể các QPPL của ngành LHP thì hệ thống khoa học LHP bao gồm tổng thể tri thức có được của khoa học LHP khi nghiên cứu ngành LHP, được sắp xếp một cách có hệ thống theo các đối tượng nghiên cứu cụ thể của nó, bao gồm:

- Tri thức về các vấn đề lí luận của ngành LHP;
- Tri thức về các chế định, quy định cụ thể của ngành LHP, bao gồm cả tri thức về các quan điểm, tư tưởng, chính sách, mô hình tổ chức, hoạt động có liên quan;
- Tri thức về thực tiễn áp dụng, thi hành các chế định, quy định cụ thể của ngành LHP.

Do thực tiễn của ngành LHP luôn có sự vận động, ngành LHP cũng luôn cần có sự bổ sung, thay đổi cho phù hợp. Để đáp ứng yêu cầu đó, hệ thống tri thức của khoa học LHP, bên cạnh nhóm tri thức đã được khẳng định và có tính ổn định cao, cũng luôn được bổ sung tri thức mới phù hợp với tình hình. Có thể nói hệ thống khoa học LHP là một thực thể luôn được bổ sung và phát triển.

2.4. Mối liên hệ giữa khoa học luật hiến pháp và các ngành khoa học pháp lí khác

Do ngành LHP có mối liên hệ chặt chẽ với các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam nên khoa học LHP cũng

có mối quan hệ chặt chẽ với các ngành khoa học pháp lí khác. Kiến thức của khoa học LHP thường là cơ sở lí luận để hình thành và phát triển kiến thức của các ngành khoa học pháp lí nghiên cứu các ngành luật cụ thể. Mối quan hệ này thực ra nằm trong một quy luật chung của luật học. Đối tượng điều chỉnh của ngành LHP là các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng làm cơ sở hình thành các QHXH cụ thể là đối tượng điều chỉnh của các ngành luật khác trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Do đó, việc nghiên cứu để hình thành QPPL điều chỉnh các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng nhất cũng là cơ sở để nghiên cứu hình thành các QPPL điều chỉnh các QHXH cụ thể dựa trên các QHXH nền tảng, cơ bản và quan trọng đó. Ví dụ, khi nghiên cứu để xây dựng Bộ luật hình sự, các nhà khoa học pháp lí phải tham khảo tri thức của khoa học LHP về các quyền dân sự cơ bản của người dân, đặc biệt là các quyền dân sự cơ bản đã được quy định trong Hiến pháp; khi nghiên cứu xây dựng Bộ luật tố tụng hình sự, tất yếu phải tham khảo tri thức của khoa học LHP về các quyền cơ bản của người dân trong lĩnh vực tư pháp cũng như các công trình nghiên cứu của khoa học LHP về nguyên tắc tổ chức, hoạt động của TAND và VKSND v.v.. Ở chiều ngược lại, kiến thức của các ngành khoa học pháp lí khác góp phần bổ sung và làm rõ hơn kiến thức của khoa học LHP, ví dụ kiến thức của khoa học luật tố tụng hình sự sẽ góp phần bổ sung cho khoa học LHP về mức độ bảo đảm các quyền cơ bản hiến định của người dân trong lĩnh vực tố tụng hình sự.

Ngoài mối quan hệ chặt chẽ với các khoa học pháp lí nghiên cứu các ngành luật cụ thể, khoa học LHP cũng có mối quan hệ mật thiết với khoa học nghiên cứu lí luận chung về nhà nước và pháp luật. Trên thực tế, kiến thức của khoa học lí luận chung về nhà nước và pháp luật đóng vai trò làm cơ sở lí luận chung, cung cấp các khái niệm nguồn cơ bản cho các ngành khoa học pháp lí

nghiên cứu các ngành luật cụ thể, trong đó có ngành LHP. Các khái niệm như đối tượng điều chỉnh, phương pháp điều chỉnh, hệ thống ngành luật, QPPL, chế định pháp luật v.v. đều là các khái niệm nguồn của luật học được nghiên cứu và phát triển bởi khoa học lí luận chung về nhà nước và pháp luật. Các khái niệm này được sử dụng một cách thống nhất trong các ngành khoa học pháp lí cụ thể và qua đó bảo đảm sự thống nhất trong kho tàng tri thức của khoa học pháp lí Việt Nam.

2.5. Khoa học luật hiến pháp Việt Nam và khoa học luật hiến pháp của thế giới

Mỗi quốc gia hiện đại trên thế giới đều có ngành LHP riêng. Điều đó cũng có nghĩa là mỗi quốc gia đều có khoa học LHP của mình. Tất nhiên, bề dày lịch sử của khoa học LHP ở mỗi quốc gia là khác nhau do điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, chính trị, kinh tế, văn hoá khác nhau. Có những quốc gia hình thành nền dân chủ từ sớm và do đó đã có khoa học LHP từ rất lâu, ví dụ Anh Quốc, Hoa Kỳ, Pháp, Đức; ở những quốc gia đang phát triển xuất hiện khoa học LHP ở giai đoạn muộn hơn, chủ yếu gắn với phong trào giải phóng dân tộc và dân chủ hoá.

Ở Việt Nam, khoa học LHP bắt đầu được hình thành trong giai đoạn giành độc lập dân tộc (1946) mà sản phẩm là việc ban hành Hiến pháp năm 1946. Trong giai đoạn đấu tranh thống nhất đất nước cho tới trước đổi mới (1954 - 1986), khoa học LHP của Việt Nam chịu ảnh hưởng toàn diện bởi quan điểm Mác - Lênin của khối các nước XHCN đứng đầu là Liên Xô cũ. Kể từ sau đổi mới cho tới nay, khoa học LHP của Việt Nam dù có bề dày còn khiêm tốn song càng ngày càng có nhiều sự hội nhập với khoa học LHP hiện đại trên thế giới. Ngày càng có nhiều công trình khoa học nghiên cứu và truyền tải các thành tựu tinh hoa của kho tàng tri thức khoa học LHP hiện đại để ứng dụng một cách phù hợp trong điều kiện của Việt Nam, ví dụ các khía cạnh cụ thể, chi

tiết của Thuyết phân quyền, sự kiềm chế và đối trọng giữa các cơ quan nhà nước, tư tưởng bảo vệ quyền con người v.v..

3. MÔN HỌC LUẬT HIẾN PHÁP

Môn học LHP là một môn khoa học pháp lí chuyên ngành được thiết kế trong chương trình đào tạo cử nhân luật của các trường đại học ngành Luật. Môn học LHP chứa đựng một phần tri thức LHP trong kho tàng tri thức của khoa học LHP Việt Nam. Về cơ bản, môn học này cũng sử dụng các phương pháp nghiên cứu phổ biến của khoa học LHP như giới thiệu trên đây. Song, môn học LHP chủ yếu truyền đạt cho người học những nội dung kiến thức nền tảng, những tri thức đã được khẳng định và chính thống của khoa học LHP. Bên cạnh đó, môn học LHP cũng dẫn dắt người học tới những nội dung kiến thức mới, nằm ở ranh giới đang phát triển của khoa học LHP, thậm chí những nội dung kiến thức đang chứa đựng các quan điểm khác nhau. Tuy nhiên, việc đề cập các nội dung kiến thức này không phải là trọng tâm của môn học và chỉ mang tính chất giới thiệu, gợi mở bởi chúng sẽ là đối tượng kiến thức trực tiếp của chương trình đào tạo thạc sĩ và tiến sĩ luật chuyên ngành LHP và luật hành chính.

Chương trình của môn học LHP, như được phản ánh qua cấu trúc của Giáo trình này, bao gồm các nội dung kiến thức cơ bản của khoa học LHP về các nhóm vấn đề sau:

- Lí luận và lịch sử của ngành LHP và Hiến pháp Việt Nam;
- Chế độ chính trị của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam;
- Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam;
- Các chính sách cơ bản định hướng trong các lĩnh vực kinh tế, xã hội, văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, an ninh, quốc phòng, chính sách đối ngoại;
- Bầu cử và tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước và các cơ quan trong bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Nêu khái niệm và phân tích đặc điểm đối tượng điều chỉnh của ngành LHP?

2. Hãy luận về đặc điểm của QPPL LHP?

3. Hãy lí giải tại sao ngành LHP là ngành luật chủ đạo trong hệ thống pháp luật Việt Nam? Minh họa trong mối quan hệ với các ngành luật khác của hệ thống pháp luật Việt Nam?

4. Môn học LHP gồm những nội dung gì? Hãy luận về mối liên hệ giữa nội dung kiến thức của môn học này với nội dung kiến thức của khoa học LHP?

5. Hãy luận về vai trò của ngành LHP trong xã hội? Liên hệ với xã hội Việt Nam hiện nay?

6. Hãy luận về mối quan hệ giữa ngành LHP và chính trị?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Karl Marx toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, 1995.

2. Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Lí luận chung về nhà nước và pháp luật,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2016.

3. Oleg Nikolaevich Sadikov, Soviet Civil Law (*Pháp luật dân sự Xô-viết*), M. E. Sharpe, 1988.

4. V. Chirkin, Y. Yudin, O. Zhidkov, Fundamentals of the Socialist Theory of the State and Law (*Những vấn đề cơ bản của Lí luận xã hội chủ nghĩa về Nhà nước và Pháp luật*), Nxb. Tiến bộ, 1979, dịch sang tiếng Anh bởi Jane Sayer, Nxb. Tiến bộ, 1987.

CHƯƠNG II
NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ HIẾN PHÁP

1. KHÁI NIỆM VÀ CÁC ĐẶC TRƯNG CƠ BẢN CỦA HIẾN PHÁP

1.1. Khái niệm

Thuật ngữ "hiến pháp" (Constitution) có nguồn gốc từ tiếng Latinh là "Constitutio", trong nhà nước La Mã cổ đại có nghĩa là những luật quan trọng do Hoàng đế ban hành. Ngày nay, thuật ngữ "hiến pháp" được dùng phổ biến ở các nước trên thế giới với nghĩa là đạo luật cơ bản (basic law) của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất, được xây dựng, ban hành, bổ sung, sửa đổi với một thủ tục đặc biệt. Vậy hiến pháp đầu tiên xuất hiện vào thời gian nào? Theo giáo sư người Pháp Philippe Ardant, để trả lời câu hỏi này cần phải chia hiến pháp làm hai loại là hiến pháp thành văn và hiến pháp bất thành văn. Nếu coi hiến pháp là những quy định mang tính nguyên tắc về tổ chức quyền lực nhà nước thì rõ ràng hiến pháp đã có từ thời xa xưa và có thể coi đó là hiến pháp tập quán (Constitution coutumière).[1] Các nguyên tắc truyền ngôi vua như *"trọng nam, trọng trưởng, lãnh thổ bất khả phân"* là các nguyên tắc quan trọng trong thiết lập ngai vàng đã có từ thời xa xưa khi chế độ quân chủ chuyên chế được hình thành. Hiến pháp thành văn xuất hiện sớm nhất là ở Hy Lạp cổ đại khoảng từ thế kỉ thứ VII - VI trước Công nguyên và sau đó là ở nhà nước La Mã cổ đại.[2] Ở Anh, từ thế kỉ thứ XI đã xuất hiện các hiến chương (Charte) - cũng là những văn bản có tính chất của Hiến pháp, mặc dù các hiến chương này không quy định đầy đủ các vấn đề về tổ chức quyền lực nhà nước nhưng đã phân định rõ thẩm quyền và mối quan hệ giữa quyền lực của Vua (Pouvoir royal), tầng lớp quý tộc (Barons) và tôn giáo (Eglise). Sau thời kì này, nhân loại trải qua thời kì "những đêm dài trung cổ" với những bước thụt lùi cho

[1] Philippe Ardant - Manuel Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, *Librairie General de Droit et de Juriprudence,* Paris, 1994, p. 55.

[2] Philippe Ardant - Manuel Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, sđd.

đến cuối thế kỉ XVIII. Cuối thế kỉ XVIII, các bản hiến pháp theo đúng nghĩa hiện đại (là đạo luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất) đầu tiên đã ra đời. Trước hết phải kể đến Hiến pháp nước Mỹ năm 1787 ra đời sau khi nước Mỹ giành độc lập, tiếp đó là Hiến pháp của Ba Lan năm 1791, Hiến pháp của Pháp năm 1791, Hiến pháp của Thụy Điển năm 1809, Hiến pháp của Venezuela năm 1811, Hiến pháp của Tây Ban Nha năm 1812. Sau đó ít lâu, các cuộc cách mạng dân chủ tư sản từ năm 1830 đến 1848 của thế kỉ XIX, hai cuộc Chiến tranh thế giới thứ nhất và thứ hai nửa đầu thế kỉ XX và sự tan rã của chế độ thuộc địa từ sau năm 1958 đã tạo ra những tiền đề thúc đẩy việc hình thành cơ sở pháp lí bảo vệ quyền con người và công dân, bảo đảm chủ quyền nhà nước thuộc về nhân dân, hạn chế và kiểm soát quyền lực nhà nước. Trong những nhu cầu đó của nhà nước và xã hội, chủ nghĩa lập hiến đã phát triển và tuyệt đại đa số các nước trên thế giới đều lần lượt xây dựng và hoàn thiện hiến pháp cho quốc gia mình.

Hiến pháp là đạo luật gốc của nhà nước nên hiến pháp không những có ý nghĩa pháp lí mà còn có ý nghĩa chính trị, văn hóa, xã hội. Do hiến pháp có ý nghĩa trên nhiều bình diện khác nhau nên tồn tại nhiều định nghĩa khác nhau về hiến pháp. Hai nhà nghiên cứu người Anh là B. Jones và D. Kavanagh đã định nghĩa: "*Hiến pháp là một văn bản thể hiện tinh thần và đường lối chính trị*".[1] Định nghĩa này nhấn mạnh đến ý nghĩa chính trị của hiến pháp vì hiến pháp luôn luôn là công cụ thể chế hóa đường lối chính trị của các nhà lập hiến, đặc biệt là của đảng cầm quyền. Các học giả người Anh khác là M. Beloff và G. Peele lại nhấn mạnh đến tính chất tổ chức quyền lực nhà nước của hiến pháp khi định nghĩa: "*Hiến pháp là tổng thể các quy định điều chỉnh và phân định sự phân chia quyền lực nhà nước trong hệ thống chính trị.*[2]

---

[1] B. Jones, D. Kavanagh, *British Politics Today*, Manchester University Press, 2003, p. 8.

[2] M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a changing society*, London, 1980, p. 10.

Còn M. Hauriou, nhà nghiên cứu luật học người Pháp thì nhìn nhận hiến pháp một cách toàn diện và đầy đủ hơn cả về hình thức và nội dung khi ông quan niệm: "*Về hình thức bên ngoài Hiến pháp là văn bản quy phạm pháp luật cao nhất, việc thay đổi Hiến pháp phải đòi hỏi thủ tục đặc biệt; về nội dung Hiến pháp là tổng thể những quy định về quy chế xã hội, chính trị của nhà nước, không phụ thuộc vào hình thức văn bản thể hiện và thủ tục sửa đổi văn bản đó*".[1] Nhà chính trị học và hiến pháp học người Pháp khác là Georges Burdeau đã xem xét hiến pháp trên bình diện là văn bản hạn chế quyền lực và sự tuỳ tiện của nhà nước trong việc lựa chọn người cầm quyền và tổ chức thực hiện các thể chế nhà nước. Ông đã đưa ra định nghĩa: "*Hiến pháp là văn bản long trọng bắt buộc quyền lực nhà nước tuân thủ các quy phạm hạn chế quyền tự do của nó trong việc lựa chọn những người cầm quyền, tổ chức và thực hiện các thể chế cũng như các mối quan hệ của nó với công dân*" và ông còn định nghĩa hiến pháp một cách ngắn gọn là: "*Hiến pháp đồng nghĩa với tổ chức quyền lực*".[2]

Ở Việt Nam, trước khi có hiến pháp, nước ta là nước thuộc địa nửa phong kiến vì vậy, tư tưởng, quan điểm về hiến pháp gắn liền với độc lập, tự do của dân tộc và quyền làm chủ đất nước của nhân dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã từng viết: "*Trước chúng ta đã bị chế độ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có Hiến pháp, nhân dân ta không được hưởng các quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một bản Hiến pháp dân chủ*".[3] Như vậy, có thể thấy quan điểm về hiến pháp của Chủ tịch Hồ Chí Minh là văn bản mà ở đó ghi nhận nền độc lập, tự do của dân tộc và các quyền tự do dân chủ của nhân dân.

[1] M. Hauriou, *Precis elémentaire de Droit Constitutionnel,* Paris, 1938, p. 73.
[2] "Constitution est alors synonyme d' organization des pouvoirs" - Philippe Ardant - Manuel Institutions politiques & Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1994, p. 53.
[3] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984, tr. 6.

Tổng hợp các định nghĩa, quan điểm trên đây về hiến pháp chúng ta có thể đưa ra định nghĩa: *Hiến pháp là hệ thống các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất quy định những vấn đề cơ bản nhất về chủ quyền quốc gia, chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hóa, xã hội, tổ chức quyền lực nhà nước, địa vị pháp lí của con người và công dân.*

1.2. Các đặc trưng cơ bản của Hiến pháp

Hiến pháp có bốn đặc trưng cơ bản sau:

Thứ nhất, hiến pháp là luật cơ bản (basic law), là "luật mẹ", luật gốc. Nó là nền tảng, là cơ sở để xây dựng và phát triển toàn bộ hệ thống pháp luật quốc gia. Mọi đạo luật và văn bản QPPL khác dù trực tiếp hay gián tiếp đều phải căn cứ vào hiến pháp để ban hành.

Thứ hai, hiến pháp là luật tổ chức (organic law), là luật quy định các nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước, là luật xác định cách thức tổ chức và xác lập các mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp; quy định cấu trúc các đơn vị hành chính lãnh thổ và cách thức tổ chức chính quyền địa phương.

Thứ ba, hiến pháp là luật bảo vệ (protective law). Các quyền con người và công dân bao giờ cũng là một phần quan trọng của hiến pháp. Do hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước nên các quy định về quyền con người và công dân trong hiến pháp là cơ sở pháp lí chủ yếu để nhà nước và xã hội tôn trọng và bảo đảm thực hiện các quyền con người và công dân.

Thứ tư, hiến pháp là luật có hiệu lực pháp lí tối cao (highest law), tất cả các văn bản pháp luật khác không được trái với hiến pháp. Bất kì văn bản pháp luật nào trái với hiến pháp đều phải bị hủy bỏ.

2. CÁC GIAI ĐOẠN PHÁT TRIỂN CỦA HIẾN PHÁP

Theo giáo sư Jon Elster,[1] - nhà nghiên cứu chính trị học, xã

[1] Jon Elster - Forces and Mecanisms in the Constitution - Making Process, *Duke law Journal,* 1995, p. 368 - 369.

hội học, hiến pháp học nổi tiếng người Na Uy, người đã có nhiều công trình nghiên cứu được công bố ở Mỹ và Pháp, quá trình phát triển của hiến pháp có thể phân chia thành 7 giai đoạn:

Giai đoạn thứ nhất bắt đầu từ cuối thế kỉ XVIII với các bản hiến pháp: Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Hiến pháp Ba Lan năm 1791, Hiến pháp Pháp năm 1791, Hiến pháp Thụy Điển năm 1809 (gồm 4 luật chủ yếu là Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức Nghị viện, Luật kế vị ngôi Vua và Luật về tự do báo chí). Hiến pháp Venezuela năm 1811, Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1812, Hiến pháp Na Uy năm 1814, Hiến pháp Hà Lan năm 1815, Hiến pháp Colombia năm 1821...

Giai đoạn thứ hai diễn ra sau các cuộc cách mạng dân chủ tư sản từ năm 1830 đến 1848, bao gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Bỉ năm 1831, Hiến pháp Thái Lan năm 1832, Hiến pháp Tây Ban Nha năm 1833, Hiến pháp Hy Lạp các năm 1844 và 1864, Hiến pháp Đức năm 1848, Hiến pháp Thụy Sĩ năm 1848, Hiến pháp Luxembourg năm 1848, Hiến pháp Phổ năm 1850, Hiến pháp Argentina năm 1853, Hiến pháp Bulgaria năm 1864, Hiến pháp Nhật Bản năm 1889, Hiến pháp Nga năm 1906, Hiến pháp Trung Quốc năm 1912.

Giai đoạn thứ ba diễn ra sau Chiến tranh thế giới lần thứ nhất (1914 - 1918) gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Mexico năm 1917, Hiến pháp Nga năm 1918, Hiến pháp Đức năm 1919 (Hiến pháp Weimar), Hiến pháp Phần Lan năm 1919, Hiến pháp Extonia năm 1920...

Giai đoạn thứ tư diễn ra sau Chiến tranh thế giới lần thứ hai (1941 - 1945) gồm các bản hiến pháp: Hiến pháp Indonesia năm 1945, Hiến pháp Nhật Bản năm 1946, Hiến pháp Việt Nam năm 1946, Hiến pháp Italia năm 1947, Hiến pháp Bulgaria năm 1947, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949, Hiến pháp Ấn Độ năm 1949...

Giai đoạn thứ năm diễn ra sau sự tan rã của chế độ thuộc địa của Anh và Pháp từ năm 1958 đến những năm 60 của thế kỉ XX, với các bản hiến pháp: Hiến pháp Singapore năm 1959 (sửa đổi các năm 1963, 1965, 1979, 1984, 1990, 1991, 1996), Hiến pháp Bờ Biển Ngà năm 1960, Hiến pháp Algerie năm 1963, Hiến pháp Nigeria năm 1963 (sửa đổi các năm 1979, 1984, 1987, 1996), Hiến pháp Cộng hoà Chad năm 1962...

Giai đoạn thứ sáu diễn ra sau sự sụp đổ của chế độ độc tài ở Nam Âu vào giữa thập niên 70 của thế kỉ XX. Từ năm 1974 đến 1978, Bồ Đào Nha, Hy Lạp, Tây Ban Nha ban hành hiến pháp mới. Hiến pháp Bồ Đào Nha được ban hành ngày 02/4/1976, có hiệu lực từ ngày 25/4/1976 và được sửa đổi vào các năm 1982, 1989, 1992, 1997. Hiến pháp Hy Lạp được ban hành và có hiệu lực từ ngày 11/6/1975, được sửa đổi tháng 3/1986. Hiến pháp Tây Ban Nha hiện hành được thông qua bởi trưng cầu dân ý ngày 06/12/1978 và được công bố ngày 29/12/1978.

Giai đoạn thứ bảy, các nước Trung và Đông Âu ban hành hiến pháp mới sau khi chế độ XHCN bị sụp đổ ở những nước này kể từ năm 1989 - 1991. Các nước XHCN còn lại cũng ban hành các bản hiến pháp mới để cải cách các chế độ kinh tế - xã hội và bộ máy nhà nước. Đó là Hiến pháp Ba Lan năm 1989 (sửa đổi các năm 1990, 1992), Hiến pháp Bulgaria năm 1991, Hiến pháp Rumania năm 1991, Hiến pháp Việt Nam năm 1992, Hiến pháp Uzbekistan năm 1992, Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, Hiến pháp Kazakhstan năm 1993 (sửa đổi năm 1998), Hiến pháp Belarus năm 1994, Hiến pháp Azerbaijan năm 1995, Hiến pháp Georgia năm 1995 (sửa đổi năm 2004), Hiến pháp Ukraine năm 1996...

So sánh bảy giai đoạn phát triển trên đây của hiến pháp, chúng ta thấy giai đoạn thứ nhất, thứ hai và thứ ba là các giai đoạn mà đối tượng điều chỉnh của hiến pháp còn hạn chế, chủ yếu tập trung điều chỉnh bộ máy nhà nước và các quyền dân sự, chính trị của

công dân. Các giai đoạn thứ tư, thứ năm và thứ sáu là các giai đoạn mở rộng phạm vi điều chỉnh của hiến pháp không chỉ về bộ máy nhà nước mà còn về các chế độ kinh tế, văn hóa, xã hội; không những về các quyền dân sự, chính trị của công dân mà còn mở rộng sang các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội của con người và công dân; mở rộng và hoàn thiện các thiết chế dân chủ, đặc biệt là tăng cường các yếu tố bảo vệ các quyền con người và công dân trong hiến pháp; tăng cường các thiết chế bảo hiến và xây dựng nhà nước pháp quyền. Giai đoạn thứ bảy và cũng là giai đoạn hiện nay là giai đoạn chủ nghĩa hiến pháp phát triển hoàn thiện nhất vì trong giai đoạn này, chủ nghĩa hiến pháp và bảo vệ hiến pháp mang tính toàn cầu hóa, đồng nghĩa với việc hoàn thiện các thiết chế của nhà nước pháp quyền (Rule of law), nâng cao hơn nữa các biện pháp thực hiện, bảo vệ chế độ dân chủ và kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Đây là giai đoạn mà hiến pháp trở thành một trong những công cụ có hiệu quả nhất của tất cả các quốc gia trên thế giới trong việc đấu tranh vì sự tự do, dân chủ, bình đẳng, hạnh phúc, vì hoà bình và tiến bộ xã hội, vì sự nghiệp bảo vệ các quyền con người và công dân trong phạm vi toàn thế giới.

3. CÁC CHỨC NĂNG CỦA HIẾN PHÁP

Hiến pháp có các chức năng sau đây:

Thứ nhất, hiến pháp xác lập các nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị, chính sách kinh tế, văn hóa, xã hội, khoa học, kĩ thuật, công nghệ, quốc phòng, an ninh quốc gia, đường lối đối nội, đối ngoại. Các nguyên tắc cơ bản của chế độ chính trị thường được thiết lập trong các bản hiến pháp là chủ quyền tối cao của nhà nước thuộc về nhân dân; tất cả quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân; mọi công dân bình đẳng trước pháp luật, nhà nước tôn trọng và bảo vệ các quyền con người, quyền công dân, nguyên tắc xây dựng nhà nước pháp quyền...

Thứ hai, hiến pháp xác định cách thức tổ chức quyền lực nhà nước. Các hiến pháp quy định cách thức thành lập và cách thức xác lập mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước lập pháp, hành pháp và tư pháp. Qua quy định của hiến pháp, chúng ta có thể xác định hình thức chính thể là cộng hoà tổng thống, cộng hoà nghị viện, cộng hoà lưỡng tính hay quân chủ lập hiến. Qua quy định của hiến pháp, chúng ta cũng có thể xác định nguyên tắc tổ chức quyền lực nhà nước là phân chia quyền lực và kiềm chế đối trọng giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp hay là nguyên tắc tập quyền.

Thứ ba, hiến pháp là văn bản xác lập và bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Do hiến pháp là luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất nên các quy định của hiến pháp về việc thừa nhận và bảo đảm thực hiện các quyền con người và công dân đóng vai trò quan trọng trong việc bảo vệ các quyền con người và công dân.

Thứ tư, hiến pháp là "bản khế ước xã hội", theo đó nhân dân chính thức trao quyền cho các cơ quan nhà nước: Trao quyền lập pháp cho nghị viện (hoặc quốc hội), trao quyền hành pháp cho chính phủ (hoặc tổng thống), trao quyền tư pháp cho tòa án. Hiến pháp là nguồn hình thành nên các cơ quan quyền lực nhà nước, là điểm tựa của quyền lực hợp pháp.

Thứ năm, hiến pháp là đạo luật gốc, là luật cơ sở vì vậy nó là "luật mẹ", từ các quy định của nó hàng loạt các luật và các văn bản pháp luật khác ra đời, vì vậy có thể coi hiến pháp là tinh tuý của pháp luật, là "tinh thần pháp luật" của một quốc gia.

Thứ sáu, hiến pháp là văn bản giới hạn quyền lực của các cơ quan nhà nước, vì vậy hiến pháp là công cụ chủ yếu để nhân dân kiểm soát quyền lực nhà nước, là công cụ chủ yếu để thiết lập trật tự pháp luật, trật tự xã hội.

4. CẤU TRÚC CỦA HIẾN PHÁP

Một bản hiến pháp thông thường có cấu trúc gồm 3 phần: Lời nói đầu, nội dung cơ bản và điều khoản chuyển tiếp.

Lời nói đầu của hiến pháp thường nêu mục đích ban hành hiến pháp, hoàn cảnh, lịch sử ra đời của hiến pháp hoặc tóm tắt quá trình phát triển của đất nước. Cũng có những bản hiến pháp nêu lên các nguyên tắc cơ bản của hiến pháp như Hiến pháp năm 1946 của Việt Nam. Lời nói đầu của hiến pháp thường được vận dụng để giải thích, để hiểu và áp dụng các quy định của hiến pháp. Tuy nhiên, cũng có những trường hợp đặc biệt như Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp tuyên bố Bản tuyên ngôn nhân quyền và dân quyền năm 1789 của Pháp là một phần của Hiến pháp (và trong lần sửa đổi năm 2005 bổ sung Hiến chương môi trường năm 2004 cũng là một phần của Hiến pháp).

Phần nội dung cơ bản của hiến pháp bao gồm các quy định về chế độ chính trị, chế độ nhà nước và xã hội, các quy định về các nguyên tắc tổ chức bộ máy nhà nước, tổ chức thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp, chính quyền địa phương, quyền và nghĩa vụ cơ bản của con người và công dân, về hiệu lực của hiến pháp và thủ tục sửa đổi hiến pháp.

Phần điều khoản chuyển tiếp và điều khoản cuối cùng quy định trình tự hiến pháp có hiệu lực, xác định thời hạn có hiệu lực của một số điều khoản của hiến pháp, xác định thời hạn và trình tự thay đổi những thiết chế hiến pháp cũ bằng thiết chế hiến pháp mới.

Ngoài ba phần cơ bản trên, một số hiến pháp còn có thêm một số điều khoản bổ sung như Hiến pháp Indonesia năm 1945, Hiến pháp Ấn Độ năm 1950...

5. PHÂN LOẠI HIẾN PHÁP

Việc phân loại hiến pháp có thể dựa trên các tiêu chí khác nhau.

- Theo thời gian ban hành có thể phân loại thành hiến pháp cổ

điển và hiến pháp hiện đại: Hiến pháp cổ điển là các bản hiến pháp ban hành vào thế kỉ XVIII và XIX, hiến pháp hiện đại là các bản hiến pháp ban hành sau thời kì này. Hiến pháp cổ điển thường có đối tượng điều chỉnh hẹp hơn hiến pháp hiện đại. Thông thường, hiến pháp cổ điển chỉ quy định về tổ chức bộ máy nhà nước và các quyền dân sự, chính trị của con người và công dân. Hiến pháp hiện đại mở rộng hơn phạm vi điều chỉnh, không những về bộ máy nhà nước mà còn về cả chính sách kinh tế, văn hóa, xã hội và các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội của con người và công dân.

- Theo hình thức thể hiện hiến pháp có thể chia thành hiến pháp thành văn và hiến pháp bất thành văn:

+ Hiến pháp thành văn là một văn bản nhất định quy định về tổ chức quyền lực nhà nước, quyền con người, quyền công dân, được quy định là luật cơ bản của nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Hầu hết các nước trên thế giới đều có hiến pháp thành văn như Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Hiến pháp Pháp năm 1958, Hiến pháp Nga năm 1993, Hiến pháp Việt Nam năm 2013...

+ Hiến pháp bất thành văn là tập hợp một số luật, tập quán quan trọng được coi là luật cơ bản của nhà nước. *Ví dụ,* Hiến pháp của Anh bao gồm Luật tổ chức Nghị viện, Luật tổ chức Chính phủ, Luật thừa kế ngai vàng và một số tập quán quan trọng trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Chỉ có ít nước không có hiến pháp thành văn như: Anh, New Zealand, Israel, Thụy Điển.

- Theo thủ tục sửa đổi hiến pháp có thể phân thành hiến pháp cứng và hiến pháp mềm:

Căn cứ vào mức độ khó hay dễ trong việc sửa đổi hiến pháp, nhà luật học người Anh Viscount James Bryce (1838 - 1922) chia hiến pháp thành hai loại là hiến pháp cứng (rigid Constitution) và hiến pháp mềm (flexible Constitution).[1] Hiến pháp cứng là hiến

[1] Viscount James Bryce: Flexible and Rigid Constitution, *Studies in History and Juriprudence,* New York: Oxford University Press, 1901, p. 124 - 231.

pháp mà việc sửa đổi phải tuân theo một quy trình đặc biệt. Nếu thông qua luật thông thường chỉ cần đa số (trên 50%) số nghị sĩ nhất trí tán thành thì sửa đổi hiến pháp ít nhất phải được 2/3 số nghị sĩ tán thành. Ở một số nước còn phải thông qua thủ tục trưng cầu dân ý hoặc phải được 3/4 cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn như ở Hoa Kỳ. Hiến pháp mềm là hiến pháp có thủ tục sửa đổi đơn giản như một đạo luật thông thường. *Ví dụ,* ở Anh, Nghị viện có thể sửa đổi hiến pháp như một luật thông thường.

Ngoài ba cách phân loại cơ bản trên đây, theo thời gian tồn tại của hiến pháp có thể chia hiến pháp thành hiến pháp tạm thời và hiến pháp lâu dài; theo chế độ chính trị có thể phân chia thành hiến pháp tư sản, hiến pháp XHCN; theo hình thức cấu trúc nhà nước có thể phân chia thành hiến pháp nhà nước liên bang, hiến pháp nhà nước đơn nhất...

6. QUY TRÌNH LÀM HIẾN PHÁP, SỬA ĐỔI HIẾN PHÁP

Theo quy định tại Điều 120 Hiến pháp Việt Nam năm 2013, quy trình làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp Việt Nam như sau:

"1. Chủ tịch nước, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội có quyền đề nghị làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp. Quốc hội quyết định việc làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

2. Quốc hội thành lập Ủy ban dự thảo Hiến pháp. Thành phần, số lượng thành viên, nhiệm vụ và quyền hạn của Ủy ban dự thảo Hiến pháp do Quốc hội quyết định theo đề nghị của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

3. Ủy ban dự thảo Hiến pháp soạn thảo, tổ chức lấy ý kiến nhân dân và trình Quốc hội dự thảo Hiến pháp.

4. Hiến pháp được thông qua khi có ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành. Việc trưng cầu ý dân về Hiến pháp do Quốc hội quyết định.

5. Thời hạn công bố, thời điểm có hiệu lực của Hiến pháp do Quốc hội quyết định".

Ở một số nước, quy trình làm hiến pháp, sửa đổi hiến pháp được kết thúc bằng trưng cầu dân ý. Theo quy định tại Điều 89 Hiến pháp năm 1958 của Cộng hoà Pháp, Tổng thống theo đề nghị của Thủ tướng và các thành viên của Nghị viện có quyền đưa ra sáng kiến sửa đổi Hiến pháp. Dự thảo sửa đổi Hiến pháp phải được cả hai viện thống nhất thông qua. Nội dung sửa đổi Hiến pháp chỉ chính thức có hiệu lực sau khi được nhân dân thông qua trong một cuộc trưng cầu dân ý. Tuy nhiên, nếu trong cuộc bỏ phiếu chung của hai viện do Tổng thống đề nghị, nếu số phiếu đạt được từ 3/5 trở lên thì không cần phải tổ chức trưng cầu dân ý.

Ở Hoa Kỳ, theo quy định của Hiến pháp năm 1787, việc sửa đổi Hiến pháp chỉ có hiệu lực khi được ít nhất 2/3 số nghị sĩ của hai viện thông qua và được 3/4 các cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn. Ở Đức, theo quy định của Hiến pháp năm 1949, việc sửa đổi Hiến pháp phải được ít nhất 2/3 nghị sĩ của hai viện thông qua, đồng thời phải được ít nhất 2/3 cơ quan lập pháp của các bang phê chuẩn (Điều 144). Theo quy định của Hiến pháp Italia năm 1947, các luật sửa đổi Hiến pháp và các luật mang tính Hiến pháp khác được thông qua bởi mỗi viện sau hai lần thảo luận liên tiếp, cách nhau tối thiểu là 3 tháng và cần được chấp thuận của đa số thành viên của mỗi viện trong lần bỏ phiếu thứ hai (Điều 138). Các luật này sẽ được đưa ra trưng cầu dân ý nếu trong vòng 3 tháng sau khi Nghị viện công bố, có ý kiến tiến hành trưng cầu dân ý từ ít nhất 1/5 số thành viên Nghị viện hoặc 500.000 cử tri hoặc 5 Hội đồng khu vực. Luật được trưng cầu dân ý sẽ không được ban hành nếu không được đa số phiếu hợp lệ tán thành. Sẽ không có cuộc trưng cầu dân ý nếu ở cả Thượng viện và Hạ viện việc biểu quyết thông qua với tỉ lệ phiếu thuận ở lần bỏ phiếu thứ hai đạt từ 2/3 trở lên số phiếu thuận.

Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 quy định quyền kiến nghị, sửa đổi, bổ sung Hiến pháp Liên bang Nga thuộc về Tổng thống Liên bang, Hội đồng Liên bang Nga (Thượng nghị viện), Đuma Quốc gia (Hạ nghị viện), Chính phủ Liên bang Nga, các cơ quan lập pháp của các chủ thể Liên bang Nga, cũng như ít nhất 1/5 tổng số thành viên Hội đồng Liên bang hoặc 1/5 tổng số đại biểu Đuma quốc gia (Điều 134). Theo quy định tại Điều 135 Hiến pháp Liên bang Nga, các quy định tại Chương 1 (Nền tảng của chế độ Hiến pháp - các nguyên tắc chung), Chương 2 (Các quyền và tự do của con người và công dân), Chương 9 (Các tu chính án và việc sửa đổi Hiến pháp) không thể sửa đổi bởi Nghị viện Liên bang. Nếu kiến nghị về việc sửa đổi các quy định tại các chương 1, 2, 9 của Hiến pháp Liên bang Nga được 3/5 tổng số thành viên của Thượng viện và Hạ viện ủng hộ, Hội nghị lập hiến được triệu tập theo quy định của Hiến pháp Liên bang. Hội nghị lập hiến hoặc quyết định không sửa đổi Hiến pháp hoặc soạn thảo Hiến pháp mới của Liên bang Nga. Hội nghị lập hiến thông qua dự thảo bởi ít nhất 2/3 tổng số phiếu của đại biểu hoặc quyết định trưng cầu phúc quyết toàn dân. Hiến pháp Liên bang Nga được thông qua khi có hơn một nửa tổng số cử tri tham gia bỏ phiếu tán thành, với điều kiện phải có hơn một nửa tổng số cử tri tham gia phúc quyết. Theo quy định tại Điều 136 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993, các tu chính án đối với Chương 3 (Chế độ Liên bang - phân định thẩm quyền của liên bang và các bang), Chương 4 (Tổng thống Liên bang Nga), Chương 5 (Nghị viện Liên bang Nga), Chương 6 (Chính phủ Liên bang Nga), Chương 7 (Quyền lực tư pháp), Chương 8 (Tự quản địa phương) Hiến pháp được thông qua theo trình tự phải được ít nhất 2/3 tổng số đại biểu của Thượng viện và Hạ viện tán thành và có hiệu lực sau khi nhận được sự tán thành của các cơ quan lập pháp của ít nhất 2/3 tổng số các chủ thể Liên bang.

7. CÁC MÔ HÌNH CƠ QUAN BẢO HIẾN

Do hiến pháp có vai trò quan trọng trong đời sống của nhà nước và xã hội nên các nhà nước hiện đại ngày nay đều coi việc bảo vệ hiến pháp như một nhiệm vụ thiết yếu trong việc xây dựng nhà nước pháp quyền. Các nhà nước khác nhau trên thế giới xây dựng thiết chế bảo hiến theo các mô hình khác nhau. Trên thế giới hiện nay có 4 mô hình bảo hiến:

7.1. Mô hình tòa án hiến pháp (Constitutional Court)

Mô hình tòa án hiến pháp là mô hình bảo hiến phổ biến của các nước châu Âu, xuất hiện đầu tiên ở Áo vào năm 1920. Sau Áo, các nước châu Âu đã thành lập tòa án hiến pháp là Italia năm 1947, Đức năm 1949, Nam Tư năm 1963, Bồ Đào Nha năm 1976, Tây Ban Nha năm 1978, Hy Lạp năm 1979, Ba Lan năm 1982, Hungary năm 1983, Nga năm 1993, Belarus năm 1994, Ukraine năm 1996, Czech năm 1997. Mô hình này cũng đã được áp dụng ở các nước châu Á, trong đó có cả các nước Đông Nam Á như Thổ Nhĩ Kì năm 1961, Cô-oét năm 1962, Hàn Quốc năm 1988, Mông cổ (Mongolia) năm 1992, Uzbekistan năm 1992, Grudia năm 1995, Ác-mê-nia năm 1995, Azerbaijan năm 1995, Thái Lan năm 1997, Indonesia năm 2002...

Về cơ cấu, tòa án hiến pháp thông thường có từ 9 đến 15 thẩm phán, trong đó 1/3 do tổng thống bổ nhiệm, 1/3 do hạ viện bầu (hoặc do chủ tịch hạ viện bổ nhiệm), 1/3 do thượng viện bầu (hoặc do chủ tịch thượng viện bổ nhiệm).

Về thẩm quyền, tòa án hiến pháp có thẩm quyền xem xét và phán quyết về các vấn đề sau:

- Các tranh chấp liên quan đến tính hợp hiến của luật và các pháp lệnh đã có hiệu lực pháp lí;

- Các mâu thuẫn phát sinh từ việc phân bố quyền hạn giữa các nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp;

- Xem xét tính hợp hiến của các cuộc bầu cử tổng thống, bầu cử nghị viện và trưng cầu ý dân;

- Giám sát hiến pháp về quyền con người và quyền công dân.

Ngoài các thẩm quyền trên, một số tòa án hiến pháp như ở Italia còn xem xét và phán quyết về những cáo buộc nhằm vào Tổng thống và các bộ trưởng theo các quy định của Hiến pháp.

7.2. Mô hình hội đồng hiến pháp (Constitutional Council)

Đây là mô hình cơ quan bảo hiến của Pháp và hơn mười nước châu Phi, châu Á chịu ảnh hưởng bởi văn hóa pháp lí của Pháp. Theo quy định tại Điều 56 Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, Hội đồng hiến pháp bao gồm 9 thành viên, có nhiệm kì 9 năm và không được tái nhiệm. Trong 9 thành viên của Hội đồng hiến pháp, 3 thành viên do Tổng thống bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Thượng viện bổ nhiệm, 3 thành viên do Chủ tịch Hạ viện bổ nhiệm. Cứ 3 năm một lần, Hội đồng hiến pháp thay thế 1/3 thành viên. Bên cạnh 9 thành viên nêu trên, các cựu Tổng thống nếu không vì lí do sức khoẻ hoặc từ chối tham gia đều là thành viên đương nhiên và suốt đời của Hội đồng hiến pháp. Chủ tịch Hội đồng hiến pháp do Tổng thống bổ nhiệm. Trong trường hợp số phiếu của các thành viên ngang nhau, phiếu của Chủ tịch sẽ có giá trị quyết định. Theo quy định tại Điều 57 Hiến pháp, người đã là thành viên của Hội đồng hiến pháp thì không được đồng thời kiêm nhiệm bộ trưởng hoặc các thành viên của Nghị viện. Các trường hợp bất khả kiêm nhiệm khác được quy định trong đạo luật về tổ chức Hội đồng hiến pháp.

Theo quy định tại các điều 58, 59, 60, 61, 61-1, 62 Hiến pháp năm 1958, Hội đồng hiến pháp của Pháp có các thẩm quyền sau:

- Đảm bảo cho các cuộc bầu cử Tổng thống Pháp được tiến hành một cách hợp lệ; Hội đồng hiến pháp xem xét, giải quyết các khiếu nại và công bố kết quả bầu cử;

- Trong trường hợp có khiếu nại, Hội đồng hiến pháp có quyền xem xét về tính hợp lệ của các cuộc bầu cử Thượng viện và Hạ viện;

- Hội đồng hiến pháp đảm bảo cho các hoạt động trưng cầu ý kiến nhân dân được tiến hành hợp lệ và tuyên bố kết quả trưng cầu ý kiến nhân dân;

- Các đạo luật về tổ chức (như Luật tổ chức Nghị viện, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức tòa án...) trước khi được ban hành và các quy chế của Thượng viện, Hạ viện trước khi được áp dụng phải trình lên Hội đồng hiến pháp để xem xét tính hợp hiến của các văn bản đó. Đối với các luật khác, trước khi được ban hành cũng có thể được trình lên Hội đồng hiến pháp để xem xét tính hợp hiến khi có yêu cầu của Tổng thống, Thủ tướng, Chủ tịch Hạ viện, Chủ tịch Thượng viện hoặc 60 hạ nghị sĩ hoặc 60 thượng nghị sĩ. Trong các trường hợp giám sát trước như đã nêu trên, Hội đồng hiến pháp phải xem xét và cho ý kiến trong thời hạn một tháng. Tuy nhiên, trong trường hợp khẩn cấp, theo yêu cầu của Chính phủ, thời hạn này có thể rút ngắn lại còn 8 ngày. Cũng trong những trường hợp nói trên, việc chuyển văn bản sang cho Hội đồng hiến pháp xem xét tính hợp hiến sẽ tạm đình chỉ thời hạn ban hành văn bản;

- Trong quá trình tố tụng, nếu có các khiếu nại cho rằng các đạo luật (đã có hiệu lực pháp luật) đã vi phạm các quyền và tự do của con người và công dân được Hiến pháp đảm bảo thì vụ việc có thể được Tòa án hành chính tối cao hoặc Tòa phá án (Cour de Cassation - Tòa án tư pháp tối cao) đệ trình lên Hội đồng hiến pháp và Hội đồng hiến pháp phải ra phán quyết trong thời hạn luật định. Các điều kiện áp dụng khoản này sẽ được đạo luật về tổ chức Hội đồng hiến pháp quy định;

- Các quy định pháp luật bị Hội đồng hiến pháp tuyên bố là vi hiến thì không được ban hành (đối với các dự luật) và không được áp dụng (đối với các văn bản đã ban hành và có hiệu lực pháp luật);

- Các quyết định của Hội đồng hiến pháp không bị khiếu nại, kháng cáo, kháng nghị. Các quyết định này có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả các cơ quan quyền lực nhà nước và tất cả các cơ quan hành chính, tư pháp.

Theo quy định tại Điều 63 Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, một đạo luật về tổ chức sẽ quy định về tổ chức và hoạt động của Hội đồng hiến pháp, thủ tục và thời hạn giải quyết của Hội đồng hiến pháp.

Theo các quy định trên đây có thể thấy rằng khác với Tòa án hiến pháp là một thiết chế tư pháp, Hội đồng hiến pháp vừa mang tính chất tư pháp, vừa mang tính chất chính trị. Khác với Tòa án hiến pháp chỉ xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật đã có hiệu lực pháp luật thì Hội đồng hiến pháp xem xét tính hợp hiến của các văn bản pháp luật trước và sau khi có hiệu lực pháp luật.

7.3. Mô hình tòa án tư pháp có chức năng bảo hiến

Nếu mô hình Tòa án hiến pháp và Hội đồng hiến pháp là mô hình bảo hiến tập trung thì mô hình tòa án tư pháp là mô hình bảo hiến phi tập trung. Đây là mô hình của Hoa Kỳ. Mô hình này được hình thành từ năm 1803 trong vụ án nổi tiếng Marbury kiện Madison.[1] Mô hình này được nhiều nước theo hệ thống Common law áp dụng.

Mô hình này có các đặc trưng cơ bản sau đây:

- Tất cả các tòa án đều có quyền xem xét tính hợp hiến của các đạo luật. Tòa án với tư cách là cơ quan bảo vệ hiến pháp có thẩm quyền không áp dụng một đạo luật khi có cơ sở pháp lí chắc chắn rằng luật đó vi hiến;

- Quyền bảo hiến gắn liền với việc giải quyết các vụ việc cụ thể (Concrete judicial review);

[1] Xem thêm: Trường Đại học Luật Hà Nội, *Giáo trình Luật hiến pháp nước ngoài*, Nxb. Công an nhân dân, Hà Nội, 2012, tr. 192 - 193.

- Quyền bảo hiến chỉ được xem xét khi có sự liên quan trực tiếp đến quyền và lợi ích của đương sự đề nghị xem xét tính hợp hiến của đạo luật đó;

- Tòa án chỉ tuyên bố một đạo luật là vi hiến khi sự bất hợp hiến của đạo luật đó được chứng minh rõ ràng và không thể phủ nhận được;

- Tòa án sẽ không xem xét tính hợp hiến của một đạo luật khi đạo luật đó liên quan đến một số vấn đề chính trị như tổ chức công quyền và vấn đề ngoại giao;

- Khi một đạo luật bị tuyên bố là vi hiến thì đạo luật đó không còn giá trị áp dụng.

Theo nguyên tắc án lệ, khi Tòa án tối cao tuyên bố một đạo luật là vi hiến thì phán quyết này của Tòa án tối cao sẽ có giá trị áp dụng đối với các tòa án cấp dưới khi gặp trường hợp tương tự về sau. Do đó trên thực tế, có thể coi đạo luật đó không còn giá trị áp dụng.

7.4. Mô hình cơ quan lập hiến, các cơ quan nhà nước khác và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ hiến pháp

Theo quy định tại Điều 119 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013, mô hình bảo hiến ở nước ta là mô hình bảo hiến phi tập trung nhưng không hề giống mô hình bảo hiến phi tập trung của Hoa Kỳ hay của bất kì quốc gia nào trên thế giới. Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, Hiến pháp là luật cơ bản của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Mọi hành vi vi phạm Hiến pháp đều bị xử lí. Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, tòa án nhân dân, viện kiểm sát nhân dân, các cơ quan khác của nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Cơ chế bảo vệ Hiến pháp do luật định. Có thể khẳng định rằng mô hình bảo hiến ở nước ta theo Hiến pháp năm 2013 là mô hình bảo hiến khá độc

đáo, đây là mô hình tất cả các cơ quan nhà nước và toàn thể nhân dân có trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp. Tư duy về bảo hiến ở nước ta tuy giản dị nhưng cũng thật sâu sắc vì Hiến pháp của nhà nước cũng là của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân nên trách nhiệm bảo vệ Hiến pháp là trách nhiệm của tất cả các cơ quan nhà nước và của tất cả nhân dân.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Hiến pháp là gì? Hiến pháp có đặc trưng cơ bản gì?

2. Quy trình làm hiến pháp hiện nay được quy định như thế nào?

3. Tại sao quy trình làm hiến pháp được thiết kế với sự tham gia rộng rãi của người dân?

4. Tại sao nói hiến pháp là luật bảo vệ?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Philippe Ardant - Manuel Institutions Politiques & Droit Constitutionnel, *Librairie General de Droit et de Juriprudence,* Paris, 1994.

2. B. Jones, D. Kavanagh, *British Politics Today,* Manchester University Press, 2003.

3. M. Beloff, G. Peele, *The Government of the United Kingdom: Political Authority in a changing society,* London, 1980.

4. M. Hauriou, *Precis elémentaire de Droit Constitutionnel,* Paris, 1938.

5. "Constitution est alors synonyme d' organization des pouvoirs" - Philippe Ardant - Manuel Institutions politiques & Droit Constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1994.

6. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984.

7. Jon Elster - Forces and Mecanisms in the Constitution - Making Process, *Duke law Journal,* 1995.

8. Viscount James Bryce: Flexible and Rigid Constitution, *Studies in History and Juriprudence,* New York: Oxford University Press, 1901.

CHƯƠNG III
SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA NỀN LẬP HIẾN VIỆT NAM

1. TƯ TƯỞNG LẬP HIẾN TRƯỚC CÁCH MẠNG THÁNG TÁM NĂM 1945

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, nước ta là một nước thuộc địa nửa phong kiến với chính thể quân chủ chuyên chế nên không có hiến pháp. Vào những năm đầu thế kỉ XX, do ảnh hưởng của tư tưởng cách mạng dân chủ tư sản Pháp năm 1789, ảnh hưởng của cách mạng Trung Hoa năm 1911 và chính sách duy tân mà Minh Trị thiên hoàng đã áp dụng tại Nhật Bản, trong giới tri thức Việt Nam đã xuất hiện tư tưởng lập hiến. Có hai khuynh hướng chính trị chủ yếu trong thời gian này. Khuynh hướng thứ nhất, xây dựng nhà nước quân chủ lập hiến trong sự thừa nhận quyền bảo hộ của chính phủ Pháp. Khuynh hướng thứ hai, chủ trương giành độc lập, tự do cho dân tộc, sau đó xây dựng hiến pháp của nhà nước độc lập vì không có độc lập, tự do thì không thể có hiến pháp thực sự.

Đầu năm 1919, nhà cách mạng Nguyễn Ái Quốc đã gửi tám điểm yêu sách của nhân dân An Nam cho Hội nghị Versailles của các nước đồng minh, trong đó đã thể hiện rõ tư tưởng lập hiến của Người. Năm 1922, Nguyễn Ái Quốc đã dịch và diễn thành lời ca bản "Yêu sách của nhân dân An Nam" để tuyên truyền trong đồng bào Việt kiều sống trên đất Pháp. Trong tám điều yêu sách, đáng lưu ý là điều thứ 7 - đó là yêu cầu lập hiến, lập pháp cho nhân dân Việt Nam:

"Bảy xin Hiến pháp ban hành

Trăm điều phải có thần linh pháp quyền"[1]

Năm 1926, Nguyễn Ái Quốc lại cho công bố một bản yêu sách nữa mang đầu đề: "Lời hô hoán cùng Vạn quốc hội". Bản yêu sách đòi trả quyền tự quyết cho nhân dân Việt Nam và đòi quyền độc lập hoàn toàn và tức khắc ngay cho dân tộc Việt Nam. Bản yêu sách

[1] Báo Nhân dân số ra ngày 30/01/1977.

tuyên bố: "*Nếu được độc lập ngay thì Việt Nam sẽ tình nguyện trả (dần từng năm) một phần nợ mà nước Pháp đã vay Mỹ và Anh trong hồi Âu chiến, Việt Nam sẽ kí Hoà ước liên minh với nước Pháp và sẽ xếp đặt một nền hiến pháp theo lí tưởng dân quyền*".[1]

2. HIẾN PHÁP NĂM 1946

2.1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1946

Sau khi đọc bản "Tuyên ngôn độc lập" lịch sử ngày 02/9/1945 khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 03/9/1945, Hồ Chủ tịch đã đề ra sáu nhiệm vụ cấp bách của Chính phủ; một trong những nhiệm vụ cấp bách đó là xây dựng hiến pháp. Về vấn đề hiến pháp, Người viết: "*Trước chúng ta đã bị chế độ quân chủ chuyên chế cai trị, rồi đến chế độ thực dân không kém phần chuyên chế nên nước ta không có hiến pháp. Nhân dân ta không được hưởng quyền tự do dân chủ. Chúng ta phải có một hiến pháp dân chủ*".[2]

Ngày 20/9/1945, Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh thành lập Ban dự thảo Hiến pháp gồm 7 người, do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Tháng 11/1945, Ban dự thảo đã hoàn thành công việc và Bản dự thảo được công bố cho toàn dân thảo luận. Hàng triệu người Việt Nam hăng hái tham gia đóng góp ý kiến cho Bản dự thảo Hiến pháp chứa đựng mơ ước bao đời của họ về độc lập và tự do.

Ngày 02/3/1946, trên cơ sở Bản dự thảo Hiến pháp của Chính phủ, Quốc hội (khoá I, kì họp thứ nhất) đã thành lập Ban dự thảo Hiến pháp gồm 11 người đại biểu của nhiều tổ chức, đảng phái khác nhau do Chủ tịch Hồ Chí Minh đứng đầu. Ban dự thảo có nhiệm vụ tổng kết các ý kiến đóng góp của nhân dân và xây dựng Bản dự thảo cuối cùng để đưa ra Quốc hội xem xét và thông qua.

---

[1] Viện nghiên cứu khoa học pháp lí, *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật,* 1993, tr. 182.

[2] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 4, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 8.

Ngày 28/10/1946, tại Nhà hát lớn Hà Nội, kì họp thứ hai của Quốc hội khoá I đã khai mạc. Ngày 09/11/1946, sau hơn 10 ngày làm việc khẩn trương, Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta với 240 phiếu thuận, 2 phiếu chống.

Ngày 19/12/1946, cuộc kháng chiến toàn quốc bùng nổ. Do hoàn cảnh chiến tranh mà Hiến pháp năm 1946 không được chính thức công bố, việc tổ chức tổng tuyển cử bầu Nghị viện nhân dân không có điều kiện thực hiện. Tuy nhiên, Chính phủ dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh cùng với Ban thường vụ Quốc hội luôn luôn dựa vào tinh thần và nội dung của Hiến pháp năm 1946 để điều hành mọi hoạt động của Nhà nước.

2.2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 bao gồm lời nói đầu, 7 chương và 70 điều.

Lời nói đầu xác định nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ. Lời nói đầu còn xác định ba nguyên tắc cơ bản của hiến pháp. Đó là những nguyên tắc sau đây:

- Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo;
- Đảm bảo các quyền tự do dân chủ;
- Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân.

Toàn bộ 7 chương của Hiến pháp đều được xây dựng dựa trên ba nguyên tắc cơ bản trên. Chính ba nguyên tắc này đã thể hiện ba đặc điểm cơ bản của Hiến pháp năm 1946.

Xây dựng trên nguyên tắc đoàn kết toàn dân, Điều 1 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*". Đây là một bước tiến lớn trong lịch sử phát triển của Nhà nước Việt Nam. Lần đầu tiên ở nước ta cũng như ở Đông

Nam Á, một Nhà nước dân chủ nhân dân được thành lập. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, hình thức chính thể là hình thức cộng hoà. Đó là bước ngoặt lớn trong sự phát triển của tư tưởng dân chủ. Quy định trên đây cũng đề cao tính dân tộc của Nhà nước.

Tuân thủ nguyên tắc "đảm bảo các quyền tự do dân chủ", Hiến pháp 1946 rất chú trọng đến chế định công dân. Điều đó thể hiện ở chỗ Hiến pháp có 7 chương thì Chương II dành cho chế định công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, nhân dân Việt Nam được đảm bảo các quyền tự do, dân chủ. Điều 10 Hiến pháp quy định: "*Công dân Việt Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài*". Phải nói rằng Hiến pháp năm 1946 là một bản hiến pháp dân chủ rộng rãi. Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam quyền bình đẳng trước pháp luật của mọi công dân được pháp luật ghi nhận (Điều 6 và Điều 7 Hiến pháp năm 1946). Và cũng lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, phụ nữ được ngang quyền với nam giới trong mọi phương diện. Với bản hiến pháp đầu tiên của nước ta, công dân Việt Nam được hưởng quyền bầu cử, nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình bầu ra khi họ không tỏ ra xứng đáng với danh hiệu đó.

Dựa trên nguyên tắc thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân, hình thức nhà nước theo Hiến pháp năm 1946 có nhiều nét độc đáo đáng chú ý. Theo quy định của Hiến pháp, Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Mặt khác, Chủ tịch nước có quyền phủ quyết. Quyền đó thể hiện ở Điều 31 và Điều 54 Hiến pháp năm 1946. Điều 31 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Những luật đã được Nghị viện biểu quyết, Chủ tịch nước Việt Nam phải ban bố chậm nhất là 10 hôm sau khi nhận được thông tri. Nhưng trong hạn ấy, Chủ tịch có quyền yêu cầu Nghị viện thảo luận lại. Những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn*

thì bắt buộc Chủ tịch phải ban bố". Còn ở Điều 54 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Trong hạn 24 giờ sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các thì Chủ tịch nước Việt Nam có quyền đưa vấn đề tín nhiệm ra Nghị viện thảo luận lại*". Như vậy, hình thức chính thể của Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 phần nào giống hình thức cộng hoà tổng thống. Nhưng Chủ tịch của nước ta theo Hiến pháp năm 1946 không phải do cử tri trực tiếp bầu ra mà do Nghị viện nhân dân bầu ra. Mặt khác, Chủ tịch nước chọn Thủ tướng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Thủ tướng chọn Bộ trưởng trong Nghị viện và đưa ra Nghị viện biểu quyết. Chính phủ chịu sự kiểm soát của Nghị viện. Bộ trưởng nào không được Nghị viện tín nhiệm thì phải từ chức. Những quy định trên cho thấy hình thức chính thể của Nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1946 là hình thức kết hợp giữa cộng hoà tổng thống và cộng hoà nghị viện. Những nét độc đáo của nó cờn thể hiện ở chỗ nó không hề giống hoàn toàn hình thức chính thể của những nước cùng có hình thức pha trộn như Pháp, Phần Lan, Bồ Đào Nha...

Qua những nét phân tích trên chúng ta thấy rằng Hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp năm 1946 là một bản Hiến pháp dân chủ, tiến bộ không kém bất kì một bản hiến pháp nào trên thế giới.

Về kĩ thuật lập pháp, Hiến pháp năm 1946 là một bản Hiến pháp cô đọng, khúc chiết, mạch lạc và dễ hiểu với tất cả mọi người. Nó là một bản Hiến pháp mẫu mực trên nhiều phương diện.

3. HIẾN PHÁP NĂM 1959

3.1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1959

Tính đến thời điểm năm 1959, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đã ra đời và phát triển được 14 năm. Đó là một khoảng thời gian có nhiều sự kiện chính trị quan trọng, làm thay đổi tình hình chính trị, xã hội và kinh tế của đất nước.

Ngay sau khi Quốc hội thông qua Hiến pháp năm 1946, thực dân Pháp lại gây ra chiến tranh để xâm lược nước ta một lần nữa. Nhân dân ta lại bước vào cuộc kháng chiến trường kì và gian khổ. Với chiến thắng Điện Biên Phủ và Hội nghị Giơnevơ thắng lợi, miền Bắc nước ta được hoàn toàn giải phóng nhưng đất nước còn tạm thời chia làm hai miền. Nhiệm vụ cách mạng trong giai đoạn mới này là xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc và đấu tranh thống nhất nước nhà. Trong 3 năm (1955 - 1957), ở miền Bắc chúng ta đã hàn gắn vết thương chiến tranh, khôi phục kinh tế. Năm 1958, chúng ta bắt đầu thực hiện kế hoạch kinh tế 3 năm nhằm phát triển và cải tạo nền kinh tế quốc dân theo chủ nghĩa xã hội. Về kinh tế và văn hoá, chúng ta đã có những tiến bộ lớn. Đi đôi với những thắng lợi đó, quan hệ giai cấp trong xã hội miền Bắc đã thay đổi. Giai cấp địa chủ phong kiến đã bị đánh đổ. Liên minh giai cấp công nhân và nông dân ngày càng được củng cố và vững mạnh.

Hiến pháp năm 1946 đã hoàn thành sứ mệnh của nó nhưng so với tình hình và nhiệm vụ cách mạng mới nó cần được bổ sung và thay đổi. Vì vậy, trong kì họp lần thứ 6, Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hoà khoá I đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1946 và thành lập Ban dự thảo Hiến pháp sửa đổi. Sau khi làm xong Bản dự thảo đầu tiên, tháng 7 năm 1958, Bản dự thảo được đưa ra thảo luận trong các cán bộ trung cấp và cao cấp thuộc các cơ quan Quân, Dân, Chính, Đảng. Sau đợt thảo luận này, Bản dự thảo đã được chỉnh lí lại và ngày 01/4/1959, Dự thảo được công bố để toàn dân thảo luận và đóng góp ý kiến xây dựng. Cuộc thảo luận này kéo dài trong 4 tháng với sự tham gia sôi nổi, tích cực của các tầng lớp nhân dân lao động. Ngày 31/12/1959, Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp sửa đổi và ngày 01/01/1960, Chủ tịch Hồ Chí Minh kí Sắc lệnh công bố Hiến pháp.

3.2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1959

Hiến pháp năm 1959 gồm có lời nói đầu và 112 điều, chia làm 10 chương.

Lời nói đầu khẳng định nước Việt Nam là một nước thống nhất từ Lạng Sơn đến Cà Mau, khẳng định những truyền thống quý báu của dân tộc Việt Nam. Lời nói đầu ghi nhận vai trò lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam (nay là Đảng Cộng sản Việt Nam), đồng thời xác định bản chất của Nhà nước ta là Nhà nước dân chủ nhân dân, dựa trên nền tảng liên minh công nông, do giai cấp công nhân lãnh đạo.

Chương I - Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, gồm 8 điều, quy định các vấn đề cơ bản sau đây:

- Hình thức chính thể của Nhà nước là cộng hoà dân chủ (Điều 2). Hiến pháp xác định tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và HĐND các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 4).

- Quy định Quốc hội, HĐND các cấp và các cơ quan nhà nước khác đều thực hành nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 4).

- Cũng như Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 khẳng định đất nước Việt Nam là một khối thống nhất không thể chia cắt (Điều 1).

- Quy định nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc trên đất nước Việt Nam. Nghiêm cấm mọi hành vi khinh miệt, áp bức, chia rẽ các dân tộc (Điều 3).

- Quy định các nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và HĐND các cấp là: Phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 5).

- Xác định nguyên tắc tất cả các cơ quan nhà nước đều phải

dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân (Điều 6).

Chương II - Chế độ kinh tế và xã hội, gồm 13 điều quy định những vấn đề liên quan đến nền tảng kinh tế - xã hội của Nhà nước:

- Xác định đường lối kinh tế của Nhà nước ta trong giai đoạn này là biến nền kinh tế lạc hậu thành một nền kinh tế XHCN với công nghiệp và nông nghiệp hiện đại, khoa học và kĩ thuật tiên tiến. Quy định mục đích cơ bản của chính sách kinh tế của Nhà nước là không ngừng phát triển sức sản xuất nhằm nâng cao đời sống vật chất và văn hoá của nhân dân (Điều 9).

- Quy định các hình thức sở hữu chủ yếu về tư liệu sản xuất trong thời kì quá độ tiến lên chủ nghĩa xã hội là: Sở hữu nhà nước (tức là của toàn dân); sở hữu của hợp tác xã (tức là hình thức sở hữu tập thể của nhân dân lao động); sở hữu của người lao động riêng lẻ và sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 11).

- Xác định kinh tế quốc doanh thuộc hình thức sở hữu của toàn dân, giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân và được Nhà nước đảm bảo phát triển ưu tiên. Các hầm mỏ, sông ngòi, những rừng cây, đất hoang, tài nguyên khác mà pháp luật quy định là của Nhà nước đều thuộc sở hữu của toàn dân (Điều 12).

- Quy định việc Nhà nước bảo hộ quyền sở hữu về ruộng đất và các tư liệu sản xuất khác của nông dân (Điều 14); bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất của những người làm nghề thủ công và những người lao động riêng lẻ khác (Điều 15); bảo hộ quyền sở hữu về tư liệu sản xuất và của cải khác của nhà tư sản dân tộc (Điều 16); bảo hộ quyền sở hữu của công dân về của cải thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở và các thứ vật dụng riêng khác (Điều 18); bảo hộ quyền thừa kế tài sản tư hữu của công dân (Điều 19). So với Hiến pháp năm 1946 thì Chương II là một chương hoàn toàn mới. Chương này được xây dựng theo mô hình

của hiến pháp các nước XHCN. Vì vậy, ngoài việc quy định kinh tế quốc doanh giữ vai trò lãnh đạo trong nền kinh tế quốc dân, Hiến pháp còn quy định Nhà nước lãnh đạo hoạt động kinh tế theo một kế hoạch thống nhất.

Chương III - Quyền lợi và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 21 điều (từ Điều 22 đến Điều 42). Theo Hiến pháp, công dân Việt Nam có các quyền và nghĩa vụ cơ bản sau đây:

- Các quyền về chính trị và tự do dân chủ như: Quyền bầu cử và ứng cử (Điều 23); quyền bình đẳng trước pháp luật (Điều 22); quyền tự do ngôn luận, báo chí, hội họp, lập hội, biểu tình (Điều 25); quyền khiếu nại, tố cáo về những hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên cơ quan nhà nước (Điều 29).

- Các quyền về dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội như: Quyền làm việc (Điều 30); quyền nghỉ ngơi (Điều 31); quyền được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật hoặc mất sức lao động (Điều 32); quyền học tập (Điều 33); quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác (Điều 34); quyền tự do tín ngưỡng (Điều 26).

- Các quyền về tự do cá nhân như: Quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 27); không ai có thể bị bắt nếu không có sự quyết định của TAND hoặc sự phê chuẩn của VKSND; quyền bất khả xâm phạm về nhà ở; quyền bí mật thư tín; quyền tự do cư trú và tự do đi lại.

- Các nghĩa vụ cơ bản của công dân theo quy định của Hiến pháp bao gồm: Nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao động, trật tự công cộng và những quy tắc sinh hoạt xã hội (Điều 39); nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng (Điều 40); nghĩa vụ đóng thuế theo quy định của pháp luật (Điều 41); nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc (Điều 42). So với Hiến pháp năm 1946, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1959 là một bước phát triển mới.

Bên cạnh việc quy định các quyền của công dân, Hiến pháp còn xác định nghĩa vụ của Nhà nước trong việc đảm bảo cho các quyền đó được thực hiện. Ngoài những quyền và nghĩa vụ mà Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận, Hiến pháp năm 1959 còn quy định thêm những quyền và nghĩa vụ mới mà trong Hiến pháp năm 1946 chưa được thể hiện. *Ví dụ*: Quyền của người lao động được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật hoặc mất sức lao động; quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hoá khác; quyền khiếu nại, tố cáo các hành vi vi phạm pháp luật của nhân viên cơ quan nhà nước; nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng.

Chương IV - Quốc hội, bao gồm 18 điều, quy định các vấn đề liên quan đến chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức của Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

So với nhiệm kì của Nghị viện theo Hiến pháp năm 1946 thì nhiệm kì của Quốc hội dài hơn (nhiệm kì của Nghị viện là 3 năm, còn nhiệm kì của Quốc hội là 4 năm). Hiến pháp năm 1959 quy định quyền hạn của Quốc hội một cách cụ thể hơn. Theo Điều 50 Hiến pháp năm 1959 thì Quốc hội có những quyền hạn sau đây: Làm Hiến pháp và sửa đổi Hiến pháp; làm pháp luật; giám sát việc thi hành Hiến pháp; bầu Chủ tịch và Phó Chủ tịch nước; theo đề nghị của Chủ tịch nước Việt Nam quyết định cử Thủ tướng Chính phủ; theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ quyết định cử Phó Thủ tướng và các thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; theo đề nghị của Chủ tịch nước quyết định cử Phó Chủ tịch nước và các thành viên khác của Hội đồng quốc phòng; bầu Chánh án TANDTC; bầu Viện trưởng VKSNDTC; bãi miễn Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng, Phó Thủ tướng và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ, Phó Chủ tịch và những thành viên khác của Hội đồng quốc phòng, Chánh án TANDTC, Viện trưởng

VKSNDTC; quyết định kế hoạch kinh tế nhà nước; xét duyệt và phê chuẩn dự toán và quyết toán ngân sách của nhà nước; ấn định các thứ thuế. Ngoài ra, Quốc hội còn có những quyền hạn quan trọng khác như: Phê chuẩn việc thành lập và bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ; phê chuẩn việc phân vạch địa giới các tỉnh, khu tự trị và thành phố trực thuộc trung ương; quyết định đại xá; quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; những quyền hạn cần thiết khác do Quốc hội định.

Quốc hội có cơ quan thường trực của mình là UBTVQH do Quốc hội bầu ra. UBTVQH gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch, Tổng thư kí, các uỷ viên. Quyền hạn của UBTVQH cũng được quy định rõ ràng tại Điều 53 Hiến pháp năm 1959. Ngoài những quyền hạn được quy định trong Hiến pháp, Quốc hội có thể trao cho UBTVQH những quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Theo quy định của Hiến pháp, UBTVQH có các quyền hạn sau đây: Tuyên bố và chủ trì việc tuyển cử đại biểu Quốc hội; triệu tập Quốc hội; giải thích pháp luật; ra pháp lệnh; quyết định việc trưng cầu ý kiến nhân dân; giám sát công tác của Hội đồng Chính phủ, của TANDTC và của VKSNDTC; sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị định, nghị quyết, chỉ thị của Hội đồng Chính phủ trái với Hiến pháp, pháp luật, pháp lệnh; sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết không thích đáng của HĐND trong trường hợp các HĐND đó làm thiệt hại đến quyền lợi của nhân dân một cách nghiêm trọng. UBTVQH có thẩm quyền bổ nhiệm hoặc bãi miễn Phó Chánh án, thẩm phán TANDTC; bổ nhiệm hoặc bãi miễn Phó Viện trưởng và kiểm sát viên VKSNDTC; bổ nhiệm hoặc bãi miễn các đại diện toàn quyền ngoại giao của nước ta ở nước ngoài; quyết định việc phê chuẩn hoặc bãi bỏ những hiệp ước kí với nước ngoài (trừ trường hợp mà UBTVQH xét cần phải trình Quốc hội quyết định). Ngoài ra, UBTVQH còn có thẩm quyền quy định hàm và cấp quân

sự, ngoại giao, những hàm và cấp khác; quyết định đặc xá; quy định và quyết định việc tặng thưởng huân chương và danh hiệu vinh dự của Nhà nước; quyết định việc tổng động viên hoặc động viên cục bộ; quyết định việc giới nghiêm trong toàn quốc hoặc từng địa phương. Trong thời gian Quốc hội không họp, UBTVQH có quyền quyết định việc bổ nhiệm hoặc bãi miễn Phó Thủ tướng và những thành viên khác của Hội đồng Chính phủ; có quyền quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp nước nhà bị xâm lược.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1959, ngoài UBTVQH, Quốc hội còn thành lập các uỷ ban chuyên trách như Uỷ ban dự án pháp luật, Uỷ ban kế hoạch và ngân sách, Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu và các uỷ ban khác mà Quốc hội thấy cần thiết để giúp Quốc hội và UBTVQH (Điều 56 và 57).

Chương V - Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, bao gồm 10 điều (từ Điều 61 đến Điều 70).

So với Hiến pháp năm 1946 thì đây là một chương mới. Theo Hiến pháp năm 1959, Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước không nằm trong thành phần của Chính phủ. Đứng đầu Chính phủ lúc này là Thủ tướng Chính phủ, còn Chủ tịch nước chỉ là người đứng đầu nhà nước về mặt đối nội cũng như đối ngoại. Vì vậy, chế định Chủ tịch nước được quy định thành một chương riêng. Theo Hiến pháp năm 1959, Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra. Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà từ 35 tuổi trở lên có quyền ứng cử chức vụ Chủ tịch nước. Như vậy, khác với Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 quy định tuổi tối thiểu để có thể ứng cử chức vụ Chủ tịch nước là 35, còn Hiến pháp năm 1946 không quy định cụ thể, mặt khác, theo Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước phải được chọn trong Nghị viện nhân dân, tức là trong số các nghị sĩ, còn Hiến pháp năm 1959 không đòi hỏi ứng cử viên phải là đại biểu Quốc hội.

So với Hiến pháp năm 1946, quyền hạn của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959 hẹp hơn, vì theo Hiến pháp năm 1946 Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Còn theo Hiến pháp năm 1959, chức năng của người đứng đầu Chính phủ đã chuyển sang cho Thủ tướng Chính phủ. Tuy nhiên, theo Hiến pháp năm 1959 quyền hạn của Chủ tịch nước vẫn rất lớn. *Ví dụ*: Chủ tịch nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang toàn quốc, giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng (Điều 65). Chủ tịch nước, khi xét thấy cần thiết thì triệu tập và chủ tọa Hội nghị chính trị đặc biệt (Điều 67). Chủ tịch nước, khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ (Điều 66).

Chương VI - Hội đồng Chính phủ, bao gồm 7 điều (từ Điều 71 đến Điều 77).

Theo quy định tại Điều 71, Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Quy định này thể hiện rõ nguyên tắc quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Quy định này cũng cho thấy Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959 được tổ chức hoàn toàn theo mô hình chính phủ của các nước XHCN. Về thành phần của Hội đồng Chính phủ theo quy định tại Điều 72 khác cơ bản so với trước đây là không có Chủ tịch, Phó Chủ tịch nước và không có các Thứ trưởng.

Chương VII - Hội đồng nhân dân và uỷ ban hành chính địa phương các cấp, bao gồm 14 điều (từ Điều 78 đến Điều 91).

Trong chương này, Hiến pháp xác định các đơn vị hành chính ở nước ta là: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, thành phố thuộc tỉnh, thị xã; xã, thị trấn. Ngoài ra còn có khu tự trị (Tây Bắc và Việt Bắc). Các khu tự trị này tồn tại đến tháng 12/1975.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1959, cấp bộ (Bắc bộ, Trung bộ, Nam bộ) được bãi bỏ. Khác với Hiến pháp năm 1946 chỉ có cấp tỉnh và cấp xã mới có HĐND, Hiến pháp năm 1959 quy định tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã đều có HĐND. Ngoài ra, Hiến pháp còn ghi rõ HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương. Theo quy định của Hiến pháp, uỷ ban hành chính được thành lập ở tất cả các cấp tỉnh, huyện, xã. Uỷ ban hành chính các cấp là cơ quan chấp hành của HĐND địa phương, là cơ quan hành chính của Nhà nước ở địa phương.

Chương VIII - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, gồm 15 điều (từ Điều 97 đến Điều 111).

So với Hiến pháp năm 1946, Chương này cũng có nhiều thay đổi. Theo Hiến pháp năm 1959, hệ thống toà án ở nước ta bao gồm: TANDTC, TAND địa phương và toà án quân sự. Ngoài ra, trong trường hợp xét xử những vụ án đặc biệt, Quốc hội có thể quyết định thành lập toà án đặc biệt. Chế độ bổ nhiệm thẩm phán bị bãi bỏ và thực hiện chế độ thẩm phán bầu. Việc xét xử ở các TAND có hội thẩm nhân dân tham gia theo quy định của pháp luật. Khi xét xử, hội thẩm nhân dân ngang quyền với thẩm phán.

Theo mô hình tổ chức bộ máy nhà nước của các nước XHCN, Hiến pháp năm 1959 đã quy định việc thành lập hệ thống VKSND để thực hiện chức năng kiểm sát việc tuân theo pháp luật. Hệ thống viện kiểm sát bao gồm VKSNDTC, VKSND địa phương và viện kiểm sát quân sự.

VKSND tổ chức theo chế độ thủ trưởng trực thuộc một chiều. Viện kiểm sát cấp dưới chịu sự lãnh đạo của viện kiểm sát cấp trên và tất cả đều đặt dưới sự lãnh đạo thống nhất của VKSNDTC. VKSNDTC chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước UBTVQH.

Chương IX quy định về Quốc kì, Quốc huy và Thủ đô.

Chương X quy định về sửa đổi Hiến pháp.

Theo quy định của Hiến pháp, chỉ có Quốc hội mới có quyền sửa đổi Hiến pháp với điều kiện phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1959 là bản Hiến pháp được xây dựng theo mô hình hiến pháp XHCN. Nó là bản Hiến pháp XHCN đầu tiên của nước ta.

4. HIẾN PHÁP NĂM 1980

4.1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1980

Thắng lợi vĩ đại của chiến dịch Hồ Chí Minh mùa xuân năm 1975 đã mở ra một giai đoạn mới trong lịch sử dân tộc ta. Miền Nam được hoàn toàn giải phóng, cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân đã hoàn thành trong phạm vi cả nước. Nước ta đã hoàn toàn độc lập, tự do là điều kiện thuận lợi để thống nhất hai miền Nam - Bắc, đưa cả nước quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội.

Trước tình hình đó, tháng 9/1975, Hội nghị lần thứ 24 của Ban chấp hành trung ương Đảng Lao động Việt Nam đã xác định nhiệm vụ quan trọng hàng đầu lúc này là phải hoàn thành việc thống nhất nước nhà. Nghị quyết của Hội nghị đã nhấn mạnh: "*Thống nhất đất nước vừa là nguyện vọng tha thiết bậc nhất của đồng bào cả nước, vừa là quy luật khách quan của sự phát triển cách mạng Việt Nam, của lịch sử dân tộc Việt Nam...*". Hội nghị lần thứ 24 của Ban chấp hành trung ương Đảng Lao động Việt Nam đã quyết định triệu tập Hội nghị hiệp thương chính trị thống nhất Tổ quốc. Hội nghị đã nhất trí quyết định tổ chức tổng tuyển cử bầu ra Quốc hội chung cho cả nước. Cuộc tổng tuyển cử theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, trực tiếp và bỏ phiếu kín đã diễn ra ngày 25/4/1976 với sự tham gia của hơn 23 triệu cử tri, chiếm gần 99%

tổng số cử tri. Tổng số đại biểu Quốc hội đã bầu là 492, trong đó 249 đại biểu miền Bắc và 243 đại biểu miền Nam.[1] Tổng số đại biểu Quốc hội được tính theo tỷ lệ: 1 đại biểu/1.000 cử tri.[2]

Quốc hội chung của cả nước đã bắt đầu kì họp đầu tiên vào ngày 25/6/1976 và kéo dài đến ngày 03/7/1976. Ngày 02/7/1976, Quốc hội đã thông qua các nghị quyết quan trọng. Quốc hội đã quyết định trong khi chưa có Hiến pháp mới, tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta dựa trên cơ sở Hiến pháp năm 1959 của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, đồng thời Quốc hội khoá VI đã ban hành Nghị quyết về việc sửa đổi Hiến pháp năm 1959 và thành lập Uỷ ban dự thảo Hiến pháp gồm 36 người do đồng chí Trường Chinh - Chủ tịch UBTVQH làm Chủ tịch. Sau một năm rưỡi làm việc khẩn trương, Uỷ ban đã hoàn thành Dự thảo. Bản Dự thảo được đưa ra cho toàn dân thảo luận. Tháng 9/1980, Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam đã họp kì đặc biệt để xem xét và cho ý kiến bổ sung, sửa chữa Dự thảo trước khi trình Quốc hội thảo luận, thông qua. Sau một thời gian thảo luận, tại kì họp thứ 7, Quốc hội khoá VI đã nhất trí thông qua Hiến pháp.

4.2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1980

Hiến pháp năm 1980 bao gồm lời nói đầu, 147 điều chia làm 12 chương.

Lời nói đầu của Hiến pháp khẳng định truyền thống tốt đẹp của dân tộc ta, ghi nhận những thắng lợi vĩ đại mà nhân dân Việt Nam đã giành được trong Cách mạng tháng Tám, trong kháng chiến chống thực dân Pháp và cuộc kháng chiến chống đế quốc Mĩ xâm lược và bè lũ tay sai. Lời nói đầu còn xác định những nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam trong điều kiện mới mà Đại

---

[1] Trường Chinh, *"Lời khai mạc Hội nghị toàn thể lần thứ 2 của Hội đồng bầu cử toàn quốc"* ngày 07/5/1976.

[2] *Tạp chí học tập*, Số 7/1976, tr. 20.

hội đại biểu toàn quốc lần thứ IV của Đảng đề ra và nêu lên những vấn đề cơ bản mà Hiến pháp năm 1980 đề cập.

Chương I của Hiến pháp năm 1980 quy định chế độ chính trị của Nhà nước ta.

Chương này có 14 điều (từ Điều 1 đến Điều 14) bao gồm các vấn đề cơ bản sau đây:

- Xác định bản chất giai cấp của Nhà nước ta là Nhà nước chuyên chính vô sản. Sứ mệnh lịch sử của Nhà nước là thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động... xây dựng thắng lợi chủ nghĩa xã hội, tiến tới chủ nghĩa cộng sản (Điều 2).

- Khác với Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định các quyền dân tộc cơ bản bao gồm 4 yếu tố: Độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ. Đây là một phạm trù pháp luật quốc tế do Chủ tịch Hồ Chí Minh đề xướng dựa trên những khái niệm chung về quyền tự nhiên của con người.[1] Phạm trù quyền dân tộc cơ bản được thế giới thừa nhận một cách rộng rãi và trở thành một trong những phạm trù quan trọng của luật quốc tế hiện đại, một đóng góp lớn của Việt Nam vào sự nghiệp bảo vệ các quyền cơ bản của các dân tộc.

- Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1980 thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với Nhà nước và xã hội vào một điều của Hiến pháp (Điều 4).

Sự thể chế hoá này thể hiện sự thừa nhận chính thức của Nhà nước về vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam. Hiến pháp cũng quy định: Các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ của Hiến pháp.

- Ngoài việc thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng, Hiến pháp năm 1980 còn xác định vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị - xã

[1] Hồ Chí Minh, *Les droits des nations - "L'humanité" 1919,* 18 Juillet.

hội quan trọng khác như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam (Điều 9), Tổng công đoàn Việt Nam (Điều 10). Đây cũng là lần đầu tiên vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội này được quy định trong Hiến pháp.

- Với Hiến pháp năm 1980, quan điểm về quyền làm chủ tập thể của Đảng ta đã được thể chế hoá (Điều 3).

- Cũng như Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 tiếp tục khẳng định chính sách đoàn kết dân tộc của Nhà nước ta. Điều 5 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước thống nhất của các dân tộc cùng sinh sống trên đất nước Việt Nam, bình đẳng về quyền và nghĩa vụ. Nhà nước bảo vệ, tăng cường và củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi miệt thị, chia rẽ dân tộc*".

- Hiến pháp năm 1980 kế tục tư tưởng của Hiến pháp năm 1959 nhấn mạnh quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực nhà nước thông qua Quốc hội và HĐND các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân. Cũng như Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định Quốc hội, HĐND các cấp cũng như các cơ quan khác của nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.

- Ngoài nguyên tắc tập trung dân chủ, Hiến pháp còn quy định nguyên tắc pháp chế XHCN. Đây là một quy định hoàn toàn mới so với Hiến pháp năm 1959. Tại Điều 12 Hiến pháp năm 1980 quy định: "*Nhà nước quản lí xã hội theo pháp luật và không ngừng tăng cường pháp chế xã hội chủ nghĩa*".

Chương II - Chế độ kinh tế, gồm 22 điều (từ Điều 15 đến Điều 36).

Giống như Hiến pháp năm 1959, Chương này quy định những vấn đề cơ bản trong lĩnh vực kinh tế như mục đích của chính sách kinh tế, các hình thức sở hữu, các thành phần kinh tế, các nguyên tắc lãnh đạo nền kinh tế quốc dân. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1980

có nhiều điểm khác với Hiến pháp năm 1959. Theo Hiến pháp năm 1959, đất đai có thể thuộc sở hữu nhà nước, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, còn Hiến pháp năm 1980 quốc hữu hoá toàn bộ đất đai (Điều 19). Theo Hiến pháp năm 1959, các hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất là: Sở hữu nhà nước (sở hữu toàn dân), sở hữu của hợp tác xã (sở hữu tập thể của nhân dân lao động), sở hữu của người lao động riêng lẻ và hình thức sở hữu của nhà tư sản dân tộc (Điều 11). Còn theo Điều 18 Hiến pháp năm 1980 thì Nhà nước tiến hành cách mạng về quan hệ sản xuất, hướng dẫn, sử dụng và cải tạo các thành phần kinh tế phi XHCN, thiết lập và củng cố chế độ sở hữu XHCN về tư liệu sản xuất nhằm thực hiện một nền kinh tế quốc dân chủ yếu có hai thành phần: Thành phần kinh tế quốc doanh thuộc sở hữu toàn dân và thành phần kinh tế hợp tác xã thuộc sở hữu tập thể của nhân dân lao động.

Chương III - Văn hoá, giáo dục, khoa học, kĩ thuật, bao gồm 13 điều (từ Điều 37 đến Điều 49).

Đây là một chương hoàn toàn mới so với Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Chương này quy định mục tiêu của cách mạng tư tưởng và văn hoá là xây dựng nền văn hoá mới có nội dung XHCN và tính chất dân tộc, có tính đảng và tính nhân dân; xây dựng con người mới có ý thức làm chủ tập thể, yêu lao động, quý trọng của công, có văn hoá, có kiến thức khoa học, kĩ thuật, có sức khoẻ, yêu nước XHCN và có tinh thần quốc tế vô sản (Điều 37). Theo quy định của Hiến pháp, chủ nghĩa Mác - Lênin là hệ tư tưởng chỉ đạo sự phát triển của xã hội Việt Nam (Điều 38). Nhà nước ta chủ trương bảo vệ và phát triển những giá trị văn hoá và tinh thần của dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hoá thế giới; chống các tư tưởng phong kiến, tư sản... và bài trừ mê tín, dị đoan. Ngoài những quy định trên, Chương III còn xác định chính sách về khoa học, kĩ thuật, văn học, nghệ thuật và các công tác thông tin, báo chí, xuất bản, thư viện, phát thanh, truyền hình...

Chương IV - Bảo vệ Tổ quốc xã hội chủ nghĩa, bao gồm 3 điều (từ Điều 50 đến Điều 52).

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, vấn đề bảo vệ Tổ quốc XHCN được xây dựng thành một chương riêng trong hiến pháp. Điều này xuất phát từ tầm quan trọng đặc biệt của vấn đề phòng thủ đất nước. Bảo vệ Tổ quốc XHCN được Đảng ta xác định là một trong hai nhiệm vụ chiến lược của Đảng và Nhà nước. Bảo vệ và xây dựng Tổ quốc XHCN là hai nhiệm vụ tồn tại song song trong quá trình xây dựng chủ nghĩa xã hội, có sự gắn bó và tương hỗ lẫn nhau. Tại Điều 50 Hiến pháp năm 1980 xác định đường lối quốc phòng của Nhà nước là xây dựng một nền quốc phòng toàn dân, toàn diện và hiện đại trên cơ sở kết hợp xây dựng Tổ quốc với bảo vệ Tổ quốc, kết hợp sức mạnh của lực lượng vũ trang nhân dân với sức mạnh toàn dân, kết hợp sức mạnh truyền thống đoàn kết dân tộc chống ngoại xâm với sức mạnh của chế độ XHCN. Tại Điều 51 Hiến pháp xác định nhiệm vụ của các lực lượng vũ trang nhân dân. Điều cuối cùng trong Chương này là thực hiện chế độ nghĩa vụ quân sự, chăm lo công nghiệp quốc phòng, huy động nhân lực, vật lực nhằm xây dựng lực lượng vũ trang nhân dân hùng mạnh, không ngừng tăng cường khả năng bảo vệ đất nước. Nhà nước ta xây dựng nền quốc phòng toàn dân, vì vậy Hiến pháp đã quy định: "*Tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và công dân phải làm đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh do pháp luật quy định*" (Điều 52).

Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 29 điều (từ Điều 53 đến Điều 81).

Kế tục và phát triển Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 một mặt ghi nhận quyền và nghĩa vụ của công dân đã quy định trong hai bản Hiến pháp trước, mặt khác xác định thêm một số quyền và nghĩa vụ mới phù hợp với giai

đoạn mới của nền dân chủ XHCN. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đã xác định thêm một số quyền mới của công dân như quyền tham gia quản lí công việc của Nhà nước và của xã hội (Điều 56); quyền được khám và chữa bệnh không phải trả tiền (Điều 61), quyền có nhà ở (Điều 62), quyền được học tập không phải trả tiền (Điều 60), quyền của các xã viên hợp tác xã được phụ cấp sinh đẻ (Điều 63). Hiến pháp cũng xác định thêm một số nghĩa vụ mới của công dân: Công dân phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76); ngoài bổn phận làm nghĩa vụ quân sự, công dân còn phải tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân; ngoài nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao động, tôn trọng những quy tắc của cuộc sống XHCN, công dân còn phải bảo vệ an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội, giữ gìn bí mật nhà nước; ngoài nghĩa vụ đóng thuế, công dân còn phải tham gia lao động công ích. Tuy nhiên, một số quyền mới quy định trong Hiến pháp năm 1980 không phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước nên không có điều kiện vật chất đảm bảo thực hiện.

Mặc dù có những hạn chế nói trên song chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1980 vẫn là một bước phát triển mới, phong phú hơn, cụ thể hơn, rõ nét hơn.

Chương VI - Quốc hội, bao gồm 16 điều (từ Điều 82 đến Điều 97).

Cũng như quy định của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 xác định Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan duy nhất có quyền lập hiến và lập pháp. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, những mục tiêu phát triển kinh tế và văn hoá, những quy tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Quốc hội thành lập các cơ quan nhà nước tối cao như bầu ra Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng Nhà nước; Chủ tịch, các Phó Chủ

tịch và các thành viên khác của Hội đồng Bộ trưởng; Chánh án TANDTC; Viện trưởng VKSNDTC. Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước... (Điều 82 và 83). Như vậy về cơ bản, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội không thay đổi nhưng cơ cấu tổ chức của Quốc hội có sự thay đổi lớn. Nếu theo Hiến pháp năm 1959 cơ quan thường trực của Quốc hội là UBTVQH thì theo Hiến pháp năm 1980 cơ quan thường trực của Quốc hội là Hội đồng Nhà nước. Nhưng Hội đồng Nhà nước theo Hiến pháp năm 1980 còn là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Theo Hiến pháp năm 1959, khi Quốc hội họp thì bầu Chủ tịch đoàn để điều khiển cuộc họp (Điều 47), còn theo Hiến pháp năm 1980 thì Quốc hội bầu ra Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội. Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội, bảo đảm việc thi hành nội quy của Quốc hội; giữ quan hệ với các đại biểu Quốc hội; điều hoà và phối hợp hoạt động của các uỷ ban của Quốc hội; chứng thực những luật và những nghị quyết đã được Quốc hội thông qua; thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội.

Như vậy, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội là một thiết chế mới, một cách tổ chức mới của Quốc hội mà trước đó lịch sử lập hiến nước ta chưa biết đến.

Chương VII - Hội đồng Nhà nước, bao gồm 6 điều (từ Điều 98 đến Điều 103).

Đây là một chương mới so với Hiến pháp năm 1959. Theo quy định tại Điều 98 Hiến pháp năm 1980, Hội đồng Nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Như vậy, Hội đồng Nhà nước vừa thực hiện chức năng của UBTVQH, vừa thực hiện chức năng của Chủ tịch nước. Vì vậy, thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước tương đương với thẩm quyền của UBTVQH và

thẩm quyền của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959. Hội đồng Nhà nước có những nhiệm vụ và quyền hạn rất lớn, được quy định tại Điều 100 Hiến pháp năm 1980.

Trong số các quyền của Hội đồng Nhà nước thì việc quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ, các uỷ ban nhà nước; cử và bãi miễn các Phó Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng, các bộ trưởng, các chủ nhiệm uỷ ban nhà nước; việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược, Hội đồng Nhà nước phải trình Quốc hội phê chuẩn trong kì họp gần nhất của Quốc hội. Ngoài những nhiệm vụ, quyền hạn đã được xác định, tại khoản 21 Điều 100 Hiến pháp năm 1980 còn ghi nhận: "... *Quốc hội có thể giao cho Hội đồng Nhà nước những nhiệm vụ và quyền hạn khác, khi xét thấy cần thiết*". Thể chế Chủ tịch nước tập thể trong thực tiễn đã thể hiện những ưu điểm và nhược điểm của nó. Ưu điểm của thể chế này là các vấn đề quan trọng của đất nước đều được thảo luận tập thể và quyết định theo đa số, như vậy thường vững vàng hơn so với một người quyết định. Nhược điểm của nó là do mọi vấn đề phải bàn bạc tập thể nên công việc đôi khi chậm chạp, trách nhiệm của Chủ tịch Hội đồng Nhà nước chưa thật rõ ràng. Giữa hai kì họp của Quốc hội thì quyền hạn của Hội đồng Nhà nước rất lớn nhưng trong kì họp Quốc hội thì thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước lại hầu như không được thể hiện. Mặt khác, việc Hội đồng Nhà nước được quyền quyết định một số quyền hạn thuộc thẩm quyền Quốc hội đã làm nảy sinh vấn đề liên quan đến yêu cầu tập trung quyền lực, nhất là quyền lập pháp vào Quốc hội. Theo quy định của Hiến pháp thì chức năng, nhiệm vụ giao cho Hội đồng Nhà nước rất lớn nhưng cơ cấu của thành viên Hội đồng Nhà nước hầu hết gồm những người kiêm nhiệm.[1]

---

[1] Đào Trí Úc, *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992,* Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995, tr. 312.

Chương VIII - Hội đồng Bộ trưởng, bao gồm 9 điều (từ Điều 104 đến Điều 112).

Theo quy định tại Điều 104 Hiến pháp năm 1980, Hội đồng Bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam có vị trí như Hội đồng Chính phủ trong Hiến pháp năm 1959. Tuy nhiên, Hội đồng Bộ trưởng về tính chất không hoàn toàn giống như Hội đồng Chính phủ. Hội đồng Chính phủ theo quy định của Hiến pháp năm 1959 là "*cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*".

Khác với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng Bộ trưởng "*là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất, của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*". Với quy định này, có thể thấy tính độc lập của Chính phủ trong quan hệ với Quốc hội bị hạn chế.

Về nhiệm vụ và quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng, Điều 107 Hiến pháp năm 1980 quy định các vấn đề cơ bản sau đây:

Bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp luật; trình dự án luật, dự án pháp lệnh và các dự án khác trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước; lập dự án kế hoạch nhà nước và dự án ngân sách nhà nước trình Quốc hội; tổ chức thực hiện kế hoạch nhà nước và ngân sách nhà nước; thống nhất quản lí việc cải tạo, xây dựng và phát triển nền kinh tế quốc dân, việc xây dựng và phát triển văn hoá, giáo dục, khoa học, kĩ thuật; xây dựng và kiện toàn bộ máy quản lí nhà nước từ trung ương đến cơ sở; đào tạo, bồi dưỡng, sắp xếp và sử dụng đội ngũ cán bộ nhà nước; lãnh đạo công tác của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng; bảo đảm cho HĐND các cấp thực hiện nhiệm vụ và quyền hạn của cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương; lãnh đạo UBND các cấp; đình

chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị, thông tư không thích đáng của các bộ và các cơ quan khác thuộc Hội đồng Bộ trưởng; đình chỉ việc thi hành những nghị quyết không thích đáng của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương, đồng thời đề nghị Hội đồng Nhà nước sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết đó; đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những quyết định, chỉ thị không thích đáng của UBND các cấp; quyết định việc phân vạch địa giới của các đơn vị hành chính dưới cấp tỉnh... Về cơ bản, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Bộ trưởng theo Hiến pháp năm 1980 giống với nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1980 bổ sung một số nhiệm vụ, quyền hạn mới phù hợp với nhu cầu của xã hội như tổ chức và lãnh đạo công tác trọng tài nhà nước về kinh tế; tổ chức và lãnh đạo công tác bảo hiểm nhà nước v.v.. So với các hiến pháp trước thì chế định về Hội đồng Bộ trưởng còn có một điểm mới nữa là quy định về trách nhiệm tập thể của các thành viên Hội đồng Bộ trưởng trước Quốc hội và Hội đồng Nhà nước.

Chương IX - Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, bao gồm 14 điều (từ Điều 113 đến Điều 126).

Tại Chương này, Hiến pháp quy định về phân cấp hành chính ở nước ta, xác định vị trí, tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND.

Về phân cấp đơn vị hành chính, Hiến pháp năm 1980 quy định nước ta có ba cấp hành chính. Đó là tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp tương đương; huyện, quận, thành phố trực thuộc tỉnh và thị xã; xã, phường, thị trấn. Khác với Hiến pháp năm 1959 khu tự trị bị bãi bỏ (theo Nghị quyết kì họp Quốc hội khoá V ngày 27/12/1975) nhưng lập thêm đơn vị hành chính đặc khu (tương đương với tỉnh), đơn vị phường ở những thành phố, thị

xã (tương đương với xã). Ở tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều thành lập HĐND và UBND.

Những quy định của Hiến pháp năm 1980 về HĐND và UBND được cụ thể hoá bởi Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1983. Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 đưa thêm vào cơ cấu HĐND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, huyện, quận, thị xã một cơ quan mới là thường trực HĐND. Nhiệm kì HĐND và UBND các cấp cũng được nâng lên từ 3 năm lên 5 năm.

Về tính chất, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND và UBND cơ bản giống Hiến pháp năm 1959.

Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, bao gồm 15 điều (từ Điều 127 đến Điều 141).

Cũng giống như Hiến pháp năm 1959, Chương này quy định về nhiệm vụ chung của TAND và VKSND, về hệ thống các cơ quan toà án, chức năng của các cơ quan toà án, các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của toà án. Có thể khẳng định rằng các quy định của Hiến pháp năm 1980 trong Chương này hoàn toàn giống với Hiến pháp năm 1959.

Chương XI của Hiến pháp quy định về Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô.

Chương XII quy định về hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp.

Điều 146 Hiến pháp quy định: Hiến pháp là luật cơ bản của Nhà nước, có hiệu lực pháp lí cao nhất. Mọi văn bản pháp luật khác phải phù hợp với Hiến pháp. Về thủ tục sửa đổi Hiến pháp hoàn toàn giống Hiến pháp năm 1959.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp của thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội trong phạm vi cả nước. Tuy có nhược điểm nhưng Hiến pháp năm 1980 là một mốc quan trọng trong lịch sử lập hiến của nước ta.

5. HIẾN PHÁP NĂM 1992

5.1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 1992

Sau một thời gian phát huy hiệu lực, nhiều quy định của Hiến pháp năm 1980 tỏ ra không phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước. Tình hình thực tiễn của đất nước đòi hỏi phải có một bản hiến pháp mới, phù hợp hơn để thúc đẩy sự tiến bộ của xã hội, xây dựng cuộc sống ấm no, hạnh phúc cho nhân dân.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI năm 1986 đã mở ra thời kì đổi mới ở nước ta. Đảng đã chủ trương nhìn thẳng vào sự thật, phát hiện những sai lầm của Đảng, của Nhà nước, mở rộng dân chủ XHCN, phát huy tư duy độc lập, sáng tạo của các tầng lớp nhân dân lao động, trên cơ sở đó để có những nhận thức mới, đúng đắn về chủ nghĩa xã hội và vạch ra những chủ trương, chính sách mới nhằm xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh, công bằng và văn minh. Với tinh thần của Nghị quyết Đại hội Đảng lần thứ VI, Quốc hội khoá 8, tại kì họp thứ 3 ngày 22/12/1988 đã ban hành Nghị quyết sửa đổi lời nói đầu của Hiến pháp năm 1980. Ngày 30/6/1989, kì họp thứ V Quốc hội khoá 8 tiếp tục ban hành Nghị quyết sửa đổi 7 điều: 57, 115, 116, 118, 122, 123, 125 để xác định thêm quyền ứng cử vào Quốc hội, HĐND của công dân và thành lập thêm thường trực HĐND trong cơ cấu HĐND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thị xã, đồng thời củng cố thêm các mặt hoạt động của HĐND và UBND. Trong kì họp này Quốc hội đã ban hành Nghị quyết thành lập Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp để sửa đổi Hiến pháp một cách cơ bản, toàn diện đáp ứng yêu cầu của tình hình kinh tế, xã hội mới, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế. Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp được thành lập bao gồm 28 người, do Chủ tịch Hội đồng Nhà nước Võ Chí Công làm Chủ tịch. Uỷ ban sửa đổi Hiến

pháp đã họp nhiều phiên để chỉnh lí, bổ sung và thông qua toàn văn dự thảo Hiến pháp sửa đổi.

Cuối năm 1991 đầu năm 1992, Bản dự thảo Hiến pháp lần ba đã được đưa ra trưng cầu ý kiến nhân dân. Trên cơ sở tổng hợp ý kiến đóng góp của nhân dân và ý kiến của Bộ Chính trị, Ban chấp hành trung ương Đảng, Dự thảo Hiến pháp lần 4 đã hoàn thành và được trình lên Quốc hội khoá VIII, tại kì họp thứ XI xem xét. Sau nhiều ngày thảo luận sôi nổi với những chỉnh lí và bổ sung nhất định, ngày 15/4/1992, Quốc hội đã nhất trí thông qua Hiến pháp. Việc soạn thảo và ban hành Hiến pháp năm 1992 là một quá trình thảo luận dân chủ và chắt lọc một cách nghiêm túc những ý kiến đóng góp của mọi tầng lớp nhân dân về tất cả các vấn đề từ quan điểm chung đến các vấn đề cụ thể. Bản Hiến pháp này là bản Hiến pháp của Việt Nam trong tiến trình đổi mới. Đúng như nhận xét của đồng chí Tổng bí thư Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Đỗ Mười, nó là *"sản phẩm trí tuệ của toàn dân, thể hiện ý chí và nguyện vọng của đồng bào cả nước"*.[1]

5.2. Nội dung cơ bản của Hiến pháp năm 1992

Hiến pháp năm 1992 gồm lời nói đầu và 147 điều chia làm 12 chương.

Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1992 về cơ bản cũng giống như lời nói đầu của các Hiến pháp trước, ghi nhận những thành quả của cách mạng Việt Nam và xác định những nhiệm vụ trong giai đoạn cách mạng mới. Trong lời nói đầu cũng xác định những vấn đề cơ bản mà Hiến pháp sẽ quy định.

Chương I - Chế độ chính trị, cũng bao gồm 14 điều (từ Điều 1 đến Điều 14) như Hiến pháp năm 1980.

Tại Chương này, Hiến pháp cũng xác định những nguyên tắc

[1] Báo Nhân dân số ra ngày 16/4/1992.

cơ bản của tổ chức quyền lực chính trị của nhà nước XHCN. Đó là quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức (Điều 2). Vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội Việt Nam (Điều 4); nguyên tắc bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc (Điều 5); nguyên tắc tập trung dân chủ (Điều 6); nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp là phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín (Điều 7). Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 không dùng thuật ngữ "Nhà nước chuyên chính vô sản" mà dùng thuật ngữ "Nhà nước của nhân dân, do nhân dân,vì nhân dân". Việc thay đổi thuật ngữ này không làm thay đổi bản chất của Nhà nước mà chỉ để làm rõ bản chất "của dân, do dân, vì dân" của Nhà nước ta, phù hợp với chính sách đoàn kết các dân tộc, các tầng lớp trong xã hội và phù hợp với xu thế của quốc tế và thời đại. Đề cao vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Mặt trận có nhiệm vụ phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước (Điều 9).

Khác với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 quy định một đường lối đối ngoại rộng mở. Theo quy định của Hiến pháp mới, nước ta thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào

công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi; tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước XHCN và các nước láng giềng; tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội. Chính sách đối ngoại rộng mở đã tạo mọi điều kiện thuận lợi để nước ta có thể hoà nhập vào trào lưu chung của văn minh thế giới và phù hợp với xu hướng quốc tế hoá rất cao của lực lượng sản xuất thế giới. Chính sách đối ngoại đúng đắn và phù hợp với thời đại của Hiến pháp năm 1992 đã làm tiền đề cho những thắng lợi to lớn của nước ta trong lĩnh vực hợp tác kinh tế với nước ngoài.

Chương II - Chế độ kinh tế, bao gồm 15 điều (từ Điều 15 đến Điều 29).

Có thể nói rằng đây là chương được thay đổi một cách cơ bản nhất, thể hiện rõ nhất quan điểm đổi mới của Đảng và Nhà nước ta.

Theo quy định tại Điều 15 Hiến pháp năm 1992, đường lối phát triển kinh tế của Nhà nước ta là phát triển nền kinh tế hàng hoá nhiều thành phần theo cơ chế thị trường, có sự quản lí của Nhà nước, theo định hướng XHCN. Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế: Kinh tế quốc doanh, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân và kinh tế tư bản nhà nước dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kĩ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới (Điều 16).

Như vậy, với Hiến pháp năm 1992, chúng ta đã chuyển đổi từ nền kinh tế kế hoạch hoá tập trung với hai thành phần kinh tế chủ yếu là kinh tế nhà nước và kinh tế tập thể sang nền kinh tế hàng

hoá thị trường với nhiều thành phần kinh tế: Nhà nước, tập thể, cá thể, tư bản tư nhân, tư bản nhà nước.

Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp quy định: Kinh tế cá thể, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh (Điều 21). Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế được liên doanh, liên kết với cá nhân, tổ chức kinh tế trong và ngoài nước theo quy định của pháp luật (Điều 22). Như vậy, Hiến pháp đã xác định sự bình đẳng của các thành phần kinh tế trước pháp luật. Hơn nữa, Nhà nước còn khuyến khích các tổ chức, cá nhân nước ngoài đầu tư vốn, công nghệ vào Việt Nam. Nhà nước bảo đảm quyền sở hữu hợp pháp đối với vốn, tài sản và các quyền lợi khác của các tổ chức, cá nhân nước ngoài. Doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài cũng như tài sản hợp pháp của các cá nhân, tổ chức khác không bị quốc hữu hoá (Điều 23 và 25). Về vấn đề đất đai, cũng như trước đây, Hiến pháp năm 1992 quy định đất đai thuộc quyền sở hữu nhà nước. Tuy nhiên, Hiến pháp quy định thêm về quyền được sử dụng đất lâu dài đối với người được giao và được chuyển quyền sử dụng đó theo quy định của pháp luật (Điều 18).

Chương III - Văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, bao gồm 14 điều (từ Điều 30 đến Điều 43).

Bên cạnh việc xác định đường lối bảo tồn và phát triển nền văn hoá Việt Nam: Dân tộc, hiện đại, nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân, Hiến pháp còn xác định "*giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu*" (Điều 35). Có thể nói rằng, Hiến pháp năm 1992 đánh dấu

một mốc quan trọng trong chính sách giáo dục và đào tạo của Nhà nước ta, thể hiện đúng tư tưởng của Chủ tịch Hồ Chí Minh: "*Vì lợi ích mười năm trồng cây, vì lợi ích trăm năm trồng người*".[1]

Chương IV - Bảo vệ Tổ quốc Việt Nam xã hội chủ nghĩa, bao gồm 5 điều (từ Điều 44 đến Điều 48).

Về cơ bản, Chương này giống như Hiến pháp năm 1980 là xác định đường lối quốc phòng toàn dân. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 còn quy định bổ sung về nhiệm vụ xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, dựa vào nhân dân và làm nòng cốt cho phong trào nhân dân để bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 47).

Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, bao gồm 34 điều (từ Điều 49 đến Điều 82).

So với Hiến pháp năm 1980 thì Chương này trong Hiến pháp năm 1992 có nhiều điều hơn, nhiều quyền và nghĩa vụ được bổ sung và sửa đổi. Khắc phục thiếu sót của các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên quy định "*các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá và xã hội được tôn trọng*" (Điều 50). Ở nước ta, ngoài công dân Việt Nam và công dân nước ngoài đến làm việc và sinh sống ở Việt Nam còn có người không có quốc tịch. Với quy định trên đây người không có quốc tịch cũng được Nhà nước ta tôn trọng và bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp. Với Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên quyền tự do kinh doanh của công dân được xác lập (Điều 57). Đây là một trong những chìa khoá quan trọng để mở cánh cửa tự do trong lĩnh vực hoạt động kinh tế của công dân, xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh. Cùng với quyền tự do kinh doanh, công dân còn có quyền sở hữu "*về tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác*" (Điều 58).

[1] Báo Nhân dân số ra ngày 14/9/1958.

Những quy định này hơn bao giờ hết tạo điều kiện thuận lợi cho công dân Việt Nam xây dựng một cuộc sống cho bản thân mình giàu có, thịnh vượng. Trên cơ sở đó mà đồng thời làm giàu cho gia đình và xã hội. Ngoài các quy định nói trên còn có quy định về "quyền được thông tin" là một quyền mới được xác lập trong Hiến pháp năm 1992. Quyền này được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật.

Ngoài việc thiết lập các quyền mới, Hiến pháp còn sửa đổi một số quy định về quyền của công dân không phù hợp với điều kiện kinh tế, xã hội của đất nước và không thể thực hiện được trong thực tiễn.

Chương VI - Quốc hội, bao gồm 18 điều (từ Điều 83 đến Điều 100).

Chương này xác định vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Về cơ bản nội dung quyền hạn giống Hiến pháp năm 1980, tuy nhiên có một số bổ sung về quyền hạn của Quốc hội như quyết định chương trình xây dựng luật, pháp lệnh, quyết định chính sách dân tộc của Nhà nước, quyết định trưng cầu ý dân (Điều 84 Hiến pháp năm 1992). Nhìn chung nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội thể hiện trên bốn lĩnh vực:

- Lập hiến và lập pháp;

- Quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước;

- Xây dựng, củng cố và hoàn thiện bộ máy nhà nước XHCN;

- Thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của bộ máy nhà nước.

Về cơ cấu tổ chức của Quốc hội theo Hiến pháp mới có một số thay đổi nhất định: Bỏ thể chế Hội đồng Nhà nước vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, vừa là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, khôi phục lại chế định UBTVQH và chế định Chủ tịch nước như Hiến pháp

năm 1959. Theo Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch và các Phó Chủ tịch Quốc hội đồng thời là Chủ tịch, các Phó Chủ tịch UBTVQH. Một số thành viên của Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội làm việc theo chế độ chuyên trách (Điều 94 và 95).

Đề cao hơn nữa vai trò của đại biểu Quốc hội, Hiến pháp năm 1992 quy định rõ: *"Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí, nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước"* (Điều 97). So với Hiến pháp năm 1980 nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội cũng như trách nhiệm của các cơ quan nhà nước trong việc tạo điều kiện thuận lợi cho đại biểu Quốc hội thực hiện nhiệm vụ của mình được quy định cụ thể hơn (xem Điều 97 và Điều 100 Hiến pháp năm 1992).

Chương VII - Chủ tịch nước, bao gồm 8 điều (từ Điều 101 đến Điều 108).

Với Hiến pháp năm 1992 chế định Chủ tịch nước cá nhân được quy định lại thành một chế định riêng biệt như Hiến pháp năm 1959.

So với chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1992 có nhiều điểm khác biệt. Trước hết, Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ nên quyền hạn rất lớn. Hiến pháp năm 1959 quy định Chủ tịch nước chỉ đứng đầu Nhà nước chứ không đứng đầu Chính phủ nhưng quyền hạn của Chủ tịch nước vẫn rất lớn vì Chủ tịch nước *"khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ"* (Điều 66) và Chủ tịch nước *"khi xét thấy cần thiết thì triệu tập và chủ tọa Hội nghị chính trị đặc biệt"* để xem xét những vấn

đề lớn của nước nhà (Điều 67). Chủ tịch theo Hiến pháp năm 1980 không phải là cá nhân mà là Chủ tịch tập thể. Thể chế Chủ tịch tập thể như đã nói ở phần trước có một số nhược điểm như không nhanh nhạy, không linh hoạt và khó khăn trong việc đối ngoại. Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1992 quyền hạn không rộng như Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Chủ tịch nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định tại Điều 103 Hiến pháp năm 1992.

Chương VIII - Chính phủ, bao gồm 9 điều (từ Điều 109 đến Điều 117).

Cũng như Hội đồng Chính phủ theo Hiến pháp năm 1959, Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 được quy định là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Nếu so sánh cả bốn bản Hiến pháp của nước ta có thể thấy quan niệm về tính chất của Chính phủ có những thay đổi nhất định. Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ là cơ quan chấp hành của Nghị viện. Hiến pháp năm 1980 xây dựng Chính phủ (Hội đồng Bộ trưởng) theo mô hình của hiến pháp XHCN nhưng với quan điểm tập quyền "rắn", nghĩa là quyền lực nhà nước thống nhất tập trung vào Quốc hội. Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, thống nhất các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp và giám sát. Các cơ quan nhà nước khác do Quốc hội lập ra là để thực hiện chức năng, nhiệm vụ của Quốc hội. Hiến pháp năm 1992 kế thừa Hiến pháp năm 1959 xây dựng theo quan điểm tập quyền "mềm", nghĩa là quyền lực nhà nước vẫn tập trung thống nhất nhưng cần phải có sự phân chia chức năng giữa các cơ quan

nhà nước trong việc thực hiện ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*". Với quy định này, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Nhà nước chứ không phải của Quốc hội, có thể hoạt động một cách độc lập tương đối trong lĩnh vực hành chính nhà nước.

Cách thức thành lập Chính phủ theo Hiến pháp năm 1992 hoàn toàn khác với Hiến pháp năm 1980. Hiến pháp năm 1992 chỉ có Thủ tướng Chính phủ là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, còn các Phó Thủ tướng, các bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Quốc hội chỉ phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ.[1] Như vậy, Hiến pháp năm 1992 đề cao vai trò của Thủ tướng Chính phủ trong việc thành lập Chính phủ, làm nổi trội vai trò của Thủ tướng Chính phủ. Có thể nói rằng đây là phương pháp hữu hiệu để xây dựng một chính quyền hành pháp mạnh mẽ.

Việc tăng cường vai trò của người đứng đầu Chính phủ còn thể hiện ở việc tăng thêm nhiều quyền hạn cho Thủ tướng Chính phủ mà trước đây Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 không quy định. Đó là các thẩm quyền được quy định tại các khoản 2, 4 và 5 của Điều 114 Hiến pháp năm 1992.

Chương IX - Hội đồng nhân dân và uỷ ban nhân dân, bao gồm 8 điều (từ Điều 118 đến Điều 125).

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, nước ta vẫn chia làm 3 cấp hành chính: Tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh và thị xã; xã, phường và thị trấn

---

[1] Trong thời gian Quốc hội không họp thì UBTVQH phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ (Điều 91).

(Điều 118).[1] Ở tất cả các đơn vị hành chính nói trên đều thành lập HĐND và UBND. Tính chất của HĐND vẫn như cũ là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, do nhân dân địa phương bầu ra nhưng Hiến pháp mới nhấn mạnh tính đại diện của HĐND rõ hơn: "*Hội đồng nhân dân là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, đại diện cho ý chí, nguyện vọng và quyền làm chủ của nhân dân, do nhân dân địa phương bầu ra, chịu trách nhiệm trước nhân dân địa phương và cơ quan nhà nước cấp trên*" (Điều 119). Như vậy, có thể thấy rằng hai đặc tính của HĐND kết hợp nhuần nhuyễn với nhau làm cho HĐND thực sự trở thành một cơ quan nhà nước quan trọng đảm bảo quyền làm chủ của nhân dân lao động.

Về cơ cấu tổ chức, Hiến pháp năm 1992 duy trì các quy định của Luật tổ chức HĐND và UBND năm 1989 về thành lập thường trực HĐND ở các HĐND cấp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và cấp huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh. Trong tổ chức HĐND còn thành lập các ban. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, quyền hạn của chủ tịch UBND được tăng cường. Một số quyền hạn trước đây thuộc tập thể UBND, nay chuyển cho chủ tịch UBND (xem Điều 124). Luật tổ chức HĐND và UBND do Quốc hội khoá IX (kì họp thứ 5) thông qua ngày 21/6/1994 trên tinh thần Hiến pháp năm 1992 đã tăng thẩm quyền cho chủ tịch UBND (xem Điều 52).

Đề cao hơn nữa vai trò của các tổ chức xã hội và đoàn thể quần chúng trong quản lí nhà nước và xã hội, Hiến pháp năm 1992 quy định Chủ tịch Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân địa phương được mời tham dự hội nghị UBND cùng cấp khi bàn các vấn đề có liên quan. HĐND, UBND thực hiện chế độ thông báo tình hình mọi mặt của địa phương cho Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân, lắng

[1] Hiến pháp năm 1992 bỏ các đơn vị hành chính tương đương cấp tỉnh như đặc khu.

nghe ý kiến, kiến nghị của các tổ chức này về xây dựng chính quyền và phát triển kinh tế - xã hội ở địa phương; phối hợp với Mặt trận Tổ quốc và các đoàn thể nhân dân động viên nhân dân cùng Nhà nước thực hiện các nhiệm vụ kinh tế - xã hội, quốc phòng, an ninh ở địa phương (Điều 125).

Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân, bao gồm 15 điều (từ Điều 126 đến Điều 140).

Theo quy định tại Điều 126 có thể nói về nhiệm vụ của TAND và VKSND không có gì thay đổi so với quy định của Hiến pháp năm 1980.

Về tổ chức hệ thống cơ quan toà án được quy định tại Điều 127 Hiến pháp năm 1992 và được cụ thể hoá bằng Luật tổ chức TAND năm 1992, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức TAND năm 1993, Pháp lệnh tổ chức Toà án quân sự năm 1993, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức TAND năm 1995. Theo quy định của các văn bản pháp luật trên đây, ở nước ta có các toà án sau đây: TANDTC; TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; các TAND quận, huyện, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; các toà án quân sự; các toà án khác do luật định.

Trước năm 1992, trong hệ thống TAND ở nước ta chỉ có toà hình sự và toà dân sự. Sau thời điểm trên, hệ thống tổ chức toà án cấp trung ương và cấp tỉnh còn có thêm toà kinh tế, toà lao động và toà hành chính để chuyên xét xử các tranh chấp kinh tế, lao động và hành chính. Ở cấp huyện có thẩm phán chuyên trách xét xử tranh chấp lao động và khiếu kiện hành chính.

Sự khác nhau cơ bản giữa tổ chức TAND theo Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp năm 1992 quy định chế độ thẩm phán bổ nhiệm. Dựa trên tinh thần của Hiến pháp, Luật tổ chức TAND năm 1992 đã quy định chỉ có Chánh án TANDTC là do Quốc hội bầu, miễn nhiệm và bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước còn tất cả các thẩm phán của TAND các

cấp kể cả phó chánh án TAND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh đều do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức (Điều 38). Nhiệm kì bổ nhiệm của các thẩm phán là 5 năm. Còn đối với các hội thẩm nhân dân thì kết hợp giữa chế độ cử và chế độ bầu.

Về các nguyên tắc xét xử, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận lại những nguyên tắc đã quy định trong Hiến pháp năm 1980.

Về VKSND, Hiến pháp năm 1992 cũng xác định tính chất, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn như trước đây nhưng về tổ chức và trách nhiệm cũng có những thay đổi và bổ sung nhất định. Theo quy định của Hiến pháp và Luật tổ chức VKSND năm 1992 thì VKSNDTC và VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thành lập uỷ ban kiểm sát. Uỷ ban kiểm sát VKSNDTC do viện trưởng cử và trình UBTVQH phê chuẩn. Uỷ ban kiểm sát VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương gồm có: Viện trưởng, các Phó Viện trưởng, một số kiểm sát viên VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương do viện trưởng cử và trình Viện trưởng VKSNDTC phê chuẩn. Một vấn đề quan trọng trước đây do Viện trưởng VKSNDTC hoặc viện trưởng VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương quyết định nay chuyển cho Uỷ ban kiểm sát VKSNDTC và Uỷ ban kiểm sát VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.[1]

Ngoài quy định nói trên, Hiến pháp năm 1992 cũng như Luật tổ chức VKSND năm 1992 có quy định mới về việc viện trưởng VKSND địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước HĐND về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND (Điều 140 Hiến pháp năm 1992).

Các quy định trên đây về VKSND cho thấy Hiến pháp năm 1992 một mặt vẫn đề cao chế độ làm việc theo nguyên tắc thủ trưởng và trực thuộc một chiều để đề cao tính độc lập của viện

[1] Điều 28 và 30 Luật tổ chức VKSND năm 1992.

kiểm sát, mặt khác phải kết hợp nguyên tắc này với chế độ bàn bạc tập thể khi viện kiểm sát quyết định những vấn đề quan trọng. Đồng thời, Hiến pháp mới cũng xác định tính chất giám sát của Quốc hội cũng như HĐND các cấp với hoạt động của VKSND.

Chương XI - Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô, ngày Quốc khánh, bao gồm 5 điều (từ Điều 141 đến Điều 145).

Chương này về cơ bản giữ nguyên các quy định của Hiến pháp năm 1980, chỉ bổ sung vào Hiến pháp việc quy định ngày Quốc khánh của nước ta là 2/9 - ngày Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hoà.

Chương XII - Hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp là Chương cuối cùng của Hiến pháp bao gồm Điều 146 và Điều 147. Nội dung của Chương này hoàn toàn giống quy định của Hiến pháp năm 1980.

Tóm lại, Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của lịch sử lập hiến Việt Nam. Đây là bản Hiến pháp xây dựng chủ nghĩa xã hội trong thời kì đổi mới toàn diện và sâu sắc về kinh tế, từng bước và vững chắc về chính trị. Đây là bản Hiến pháp kế thừa có chắt lọc những tinh hoa của các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, đồng thời là bản Hiến pháp vận dụng sáng tạo những quan điểm cơ bản của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh về xây dựng chủ nghĩa xã hội vào hoàn cảnh cụ thể của nước ta. Hiến pháp năm 1992 đánh dấu sự phục hưng và phát triển của nền tảng kinh tế của xã hội Việt Nam vào những năm cuối của thế kỉ. Nó là tấm gương phản chiếu những đổi mới trong tư tưởng lập hiến và lập pháp của con người Việt Nam. Đó là bản Hiến pháp thể hiện sự độc lập và tự chủ trên tiến trình phát triển của nền triết học pháp quyền Việt Nam, một nền triết học pháp quyền thể hiện bản sắc dân tộc, đồng thời thể hiện sự kết hợp nhuần nhuyễn với tính quốc tế và hiện đại trên cơ sở phát triển

những tinh hoa của nền văn hoá pháp lí Việt Nam và sự tiếp thu những tinh hoa văn hoá pháp lí thế giới.

5.3. Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001

5.3.1. Sự cần thiết sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992

Sau khoảng 10 năm có hiệu lực, Hiến pháp năm 1992 đã phát huy được hiệu quả của một đạo luật cơ bản của nhà nước. Hiến pháp năm 1992 đã thực sự tạo ra một cơ sở pháp lí vững chắc để xây dựng nền kinh tế thị trường, định hướng XHCN, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, xây dựng bộ máy nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới phù hợp với xu thế hội nhập và toàn cầu hoá của thế giới hiện đại. Tuy nhiên, sau một thập kỉ, tình hình kinh tế, chính trị, xã hội có những thay đổi nhất định đòi hỏi Hiến pháp phải được bổ sung, sửa đổi nhằm phát huy hơn nữa hiệu lực và hiệu quả của nó trong việc điều chỉnh các QHXH. Dưới sự lãnh đạo của Bộ Chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam, Quốc hội khoá X, kì họp thứ IX đã ban hành Nghị quyết số 43/2001/QH10 ngày 29/6/2001 về việc thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992. Bản dự thảo sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 đã được đưa ra thảo luận rộng rãi trong các tầng lớp nhân dân. Sau khi tổng hợp các ý kiến đóng góp của nhân dân, bản dự thảo đã được chỉnh lí, bổ sung nhiều lần. Sau một thời gian làm việc khẩn trương với sự bàn bạc, thảo luận dân chủ, công khai, ngày 25/12/2001, Quốc hội khoá X, kì họp thứ X với đa số tuyệt đối đã nhất trí thông qua Nghị quyết số 51/2001/QH10 về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992.

5.3.2. Nội dung cơ bản của những vấn đề được sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp năm 1992

Theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001, có 24 vấn đề được sửa đổi, bổ sung trong Hiến pháp năm 1992. Cụ thể:

- Những sửa đổi, bổ sung trong Lời nói đầu:

Dân tộc Việt Nam vốn có truyền thống nồng nàn yêu nước, nhờ truyền thống yêu nước này mà chúng ta đã làm nên những trang sử vẻ vang cho nước nhà như đã nhiều lần đánh thắng các kẻ thù xâm lược mạnh hơn ta nhiều lần, đó là giặc Tống, Nguyên, Minh, Thanh và hai thực dân, đế quốc lớn thời hiện đại là Pháp và Mỹ. Vì vậy, phát huy truyền thống yêu nước của dân tộc là một nhiệm vụ quan trọng và có ý nghĩa lớn trong thời đại ngày nay. Nhận thức sâu sắc về vấn đề này, Quốc hội đã nhất trí bổ sung cụm từ "*phát huy truyền thống yêu nước*" vào đoạn cuối của Lời nói đầu. Đoạn cuối của Lời nói đầu được viết như sau: "*Dưới ánh sáng của chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh, thực hiện Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội, nhân dân Việt Nam nguyện phát huy truyền thống yêu nước, đoàn kết một lòng, nêu cao tinh thần tự lực, tự cường xây dựng đất nước, thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà bình, hữu nghị, hợp tác với tất cả các nước, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp, giành những thắng lợi to lớn hơn nữa trong sự nghiệp đổi mới, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.*"

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương I - Chế độ chính trị.

Chương Chế độ chính trị được sửa đổi, bổ sung 4 điều. Đó là các điều 2, 3, 8, 9:

+ Ngày nay, các nước tiến bộ trên thế giới đều xây dựng nhà nước pháp quyền. Khái niệm nhà nước pháp quyền (Rule of law, L'Etat de droit) đã trở thành một khái niệm phổ biến trong đời sống chính trị - xã hội của nhiều quốc gia trên thế giới. Xây dựng

nhà nước pháp quyền là xây dựng một nhà nước mà ở đó tất cả các cơ quan nhà nước, các cán bộ, công chức nhà nước kể cả các quan chức cấp cao trong bộ máy nhà nước đều hoạt động theo đúng các quy định của hiến pháp và pháp luật. Trong nhà nước pháp quyền, pháp luật không những là công cụ để nhà nước quản lí mọi mặt đời sống xã hội mà còn là công cụ để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình và để giám sát hoạt động của bộ máy nhà nước. Khẳng định tư tưởng xây dựng nhà nước pháp quyền XHCN ở nước ta, Điều 2 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.*

Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp".

+ Mục tiêu xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta là dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh. Mục tiêu này cần phải được thể hiện trong Hiến pháp. Vì vậy, Điều 3 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã ghi nhận: "*Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân*".

+ Sau hơn 15 năm (kể từ năm 1986) thực hiện đường lối đổi mới, xây dựng nền kinh tế thị trường, Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể trong các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá - xã hội. Tuy nhiên, bên cạnh những thành tựu đạt được, chúng ta cũng

phải đối mặt với không ít những khó khăn, thách thức của những mặt trái của nền kinh tế thị trường, trong đó có nạn tham nhũng trong bộ máy nhà nước. Đấu tranh chống tham nhũng trong bộ máy nhà nước trở thành một trong những vấn đề được Nhà nước và xã hội quan tâm sâu sắc, vì vậy Hiến pháp sửa đổi đã đưa vấn đề đấu tranh chống tham nhũng lên nhiệm vụ hàng đầu.

Điều 8 Hiến pháp sửa đổi đã quy định: "*Các cơ quan nhà nước, cán bộ, viên chức nhà nước phải tôn trọng nhân dân, tận tụy phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của nhân dân; kiên quyết đấu tranh chống tham nhũng, lãng phí và mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền*".

+ Đại đoàn kết toàn dân là một trong những truyền thống quý báu nhất của dân tộc Việt Nam. Nhờ tinh thần đại đoàn kết toàn dân mà dân tộc ta tuy nhỏ yếu đã đánh thắng thực dân, đế quốc hùng mạnh. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam từ khi thành lập cho đến nay luôn luôn là một tổ chức tập hợp và đoàn kết các giai cấp, các tầng lớp nhân dân, các dân tộc, các tôn giáo, các lực lượng xã hội trong và ngoài nước. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam càng ngày càng tỏ ra là một tổ chức quan trọng trong hệ thống chính trị ở nước ta, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Để khẳng định và nâng cao hơn nữa vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Điều 9 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, các dân tộc, các tôn giáo và người Việt Nam định cư ở nước ngoài.*

Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần

trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức nhà nước.

Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên hoạt động có hiệu quả".

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương II - Chế độ kinh tế.

Chương Chế độ kinh tế được sửa đổi, bổ sung 5 điều: Điều 15, Điều 16, Điều 19, Điều 21, Điều 25.

+ Cuối thế kỉ XX, đầu thế kỉ XXI với những thành tựu khoa học, kĩ thuật và công nghệ mà loài người đã đạt được, xu thế toàn cầu hoá và hội nhập kinh tế quốc tế ngày càng gia tăng. Ngày nay, nền kinh tế thị trường đã mang tính chất quốc tế hoá, bất cứ hàng hoá gì người ta cũng có thể mua, cũng có thể bán bất cứ ở đâu trong phạm vi toàn cầu. Như vậy, thị trường sản xuất và tiêu thụ hàng hoá giờ đây không bó hẹp trong một quốc gia mà đã ở phạm vi toàn cầu. Trong điều kiện đó, bất kì một quốc gia nào muốn phát triển kinh tế đều buộc phải hội nhập quốc tế, chấp nhận luật lệ chung trên cơ sở thoả thuận giữa các quốc gia và tổ chức quốc tế, đồng thời phải bảo vệ độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của quốc gia mình. Xác định rõ các nguyên tắc và định hướng trên đây, Điều 15 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã quy định: "*Nhà nước xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ trên cơ sở phát huy nội lực, chủ động hội nhập kinh tế quốc tế; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước.*

Nhà nước thực hiện nhất quán chính sách phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên chế độ sở hữu toàn dân, sở hữu tập thể, sở hữu tư nhân, trong đó sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng".

+ Trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN, sở hữu toàn dân và sở hữu tập thể là nền tảng, tuy nhiên muốn phát huy mọi tiềm năng kinh tế của đất nước, các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế trong sản xuất, kinh doanh đều phải được phát triển lâu dài và bình đẳng trước pháp luật. Thể hiện tư tưởng này, Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã quy định: "*Mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước là làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở phát huy mọi năng lực sản xuất, mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế gồm kinh tế nhà nước, kinh tế tập thể, kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân, kinh tế tư bản nhà nước và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài dưới nhiều hình thức, thúc đẩy xây dựng cơ sở vật chất - kĩ thuật, mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học, kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới.*

Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa. Tổ chức, cá nhân thuộc các thành phần kinh tế được sản xuất, kinh doanh trong những ngành, nghề mà pháp luật không cấm; cùng phát triển lâu dài, hợp tác, bình đẳng và cạnh tranh theo pháp luật.

Nhà nước thúc đẩy sự hình thành, phát triển và từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng xã hội chủ nghĩa".

Điều đáng lưu ý là trong Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã bổ sung hai thành phần kinh tế là kinh tế tiểu chủ và kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài. Như vậy, theo quy định tại Điều 16 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi nước ta có 7 thành phần kinh tế.

+ Nhằm xác định rõ định hướng XHCN trong lĩnh vực kinh tế, Điều 19 Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Kinh tế nhà nước được củng cố và phát triển, nhất là trong các ngành và lĩnh vực then chốt, giữ vai trò chủ đạo, cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân*".

+ Điều 21 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi được bổ sung thành phần kinh tế tiểu chủ cho phù hợp với Điều 16, theo đó Điều 21 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Kinh tế cá thể, tiểu chủ, kinh tế tư bản tư nhân được chọn hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh, được thành lập doanh nghiệp, không bị hạn chế về quy mô hoạt động trong những ngành, nghề có lợi cho quốc kế dân sinh.*

Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển".

+ Về hoạt động đầu tư về Việt Nam của người Việt Nam định cư ở nước ngoài, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định: "*Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện thuận lợi để người Việt Nam định cư ở nước ngoài đầu tư về nước*".

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương III - Văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ.

Chương này được sửa đổi, bổ sung trong 4 điều: Điều 30, Điều 35, Điều 36, Điều 37.

+ Trong thời đại hội nhập và toàn cầu hoá, việc xây dựng một nền văn hoá Việt Nam hiện đại, vừa tiếp thu được những tinh hoa văn hoá nhân loại, vừa giữ được bản sắc của văn hoá dân tộc là một nhiệm vụ hết sức quan trọng có ý nghĩa chiến lược. *Hiến pháp* là luật cơ bản của Nhà nước, vì vậy phải thể hiện rõ tư tưởng chủ đạo trên đây. Vì vậy, Điều 30 được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hoá Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hoá nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân.*

Nhà nước thống nhất quản lí sự nghiệp văn hoá. Nghiêm cấm truyền bá tư tưởng và văn hoá phản động, đồi trụy; bài trừ mê tín, hủ tục".

+ Giáo dục và đào tạo thường gắn liền với nhau. Phát triển giáo dục là nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài, như vậy theo nghĩa rộng giáo dục bao gồm cả đào tạo, còn đào tạo có nghĩa hẹp hơn giáo dục. Đào tạo có nghĩa là giáo dục nghề nghiệp. Nếu nâng cao dân trí là nhu cầu không có giới hạn, thì đào tạo nghề nghiệp lại theo những nhu cầu nhất định, theo sự cần thiết của phân công lao động xã hội. Vì vậy, Quốc hội đã nhất trí sửa đổi quy định: "*Giáo dục và đào tạo là quốc sách hàng đầu*" thành "*phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu.*" (Điều 35 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi).

+ Sau hơn 15 năm đổi mới, Việt Nam không những đạt được những thành tựu nổi bật trong lĩnh vực kinh tế, mà trong lĩnh vực giáo dục và đào tạo cũng đã đạt được những tiến bộ lớn. Chúng ta về cơ bản đã phổ cập giáo dục tiểu học và xoá nạn mù chữ như quy định của Hiến pháp năm 1992. Vì vậy, nhiệm vụ tiếp tục của chúng ta là phải thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở. Và điều này đã được thể hiện trong Điều 36 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi.

+ Thế kỉ XXI là thế kỉ của nền kinh tế tri thức. Khoa học và công nghệ vốn đã giữ vai trò then chốt trong sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, giờ đây càng trở nên quan trọng hơn. Phát triển khoa học và công nghệ cũng như phát triển giáo dục trở thành quốc sách hàng đầu. Quốc hội với đa số tuyệt đối đã nhất trí bổ sung điều này vào phần đầu của Điều 37 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương V - Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Chương V được sửa đổi, bổ sung tại 2 điều: Điều 59 và Điều 75.

+ Đoạn cuối của Điều 59 trước đây quy định: "*Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em tàn tật được học văn hoá và học nghề phù hợp*". Đoạn này được sửa đổi và bổ sung lại như sau: "*Nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn*

cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hoá và học nghề phù hợp". Việc sửa đổi, bổ sung như vậy là cần thiết vì thuật ngữ "khuyết tật" chính xác hơn thuật ngữ "tàn tật" và ngoài trẻ em khuyết tật còn có những trẻ em đặc biệt khó khăn khác cũng cần phải được sự giúp đỡ của nhà nước và xã hội để được học văn hoá và học nghề như trẻ em mà bố mẹ và người thân đều mất trong tai biến thiên nhiên, tai nạn giao thông hoặc bệnh tật, trẻ em vì nhiều lí do khác nhau bị bỏ rơi mà không thể tìm lại bố mẹ, người thân...

+ Nhằm thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, trong đó có người Việt Nam định cư ở nước ngoài, bảo hộ quyền lợi chính đáng của họ, giúp họ luôn hướng đến quê hương, đất nước, nhớ về cội nguồn của mình, Điều 75 Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung như sau: "*Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận của cộng đồng dân tộc Việt Nam. Nhà nước bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài.*

Nhà nước khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn bản sắc văn hoá dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước".

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VI - Quốc hội.

Trong Chương VI có sự sửa đổi, bổ sung tại Điều 84 (các điểm 4, 5, 7, 13) và Điều 91 (bãi bỏ điểm 8, sửa đổi điểm 9 và đảo lại trật tự nội dung tại các điểm 10, 11, 12).

+ Thực hiện việc phân cấp, phân quyền giữa trung ương và địa phương theo hướng tăng thẩm quyền cho chính quyền địa phương, điểm 4 Điều 84 trước đây quy định Quốc hội quyết định chính sách tài chính, tiền tệ quốc gia; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế. Nay theo quy định mới, Quốc hội chỉ phân bổ ngân sách

trung ương còn phân bổ ngân sách địa phương thuộc thẩm quyền của HĐND địa phương. Các thẩm quyền khác quy định trong điểm 4 Điều 84 vẫn giữ nguyên như cũ.

+ Vấn đề tôn giáo ở nước ta cũng như ở các nước trên thế giới là vấn đề phức tạp và nhạy cảm, vì vậy chính sách tôn giáo phải do Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất quyết định. Nhận thức sâu sắc vấn đề trên, các nhà lập pháp Việt Nam đã bổ sung vào điểm 5 Điều 84, theo đó Quốc hội không những có nhiệm vụ và quyền hạn quyết định chính sách dân tộc như quy định trước đây mà còn quyết định chính sách tôn giáo của Nhà nước.

+ Nhằm tăng cường chức năng giám sát của Quốc hội đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu và phê chuẩn, điểm 7 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định Quốc hội có quyền bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

+ Nhằm phân biệt việc phê chuẩn các loại điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp kí kết và đề nghị Quốc hội phê chuẩn với việc phê chuẩn điều ước quốc tế do Chính phủ kí kết và Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội phê chuẩn, điểm 13 Điều 84 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi quy định: Quốc hội "*quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế do Chủ tịch nước trực tiếp kí; phê chuẩn hoặc bãi bỏ các điều ước quốc tế khác đã được kí kết hoặc gia nhập theo đề nghị của Chủ tịch nước*".

+ Điểm 8 Điều 91 bị bãi bỏ. Đây là điểm quy định về thẩm quyền của UBTVQH, trong thời gian Quốc hội không họp, phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, Bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ và báo cáo với Quốc hội trong kì họp gần nhất của Quốc hội. Việc bãi bỏ quy định trên đây là hoàn toàn hợp lí, bởi lẽ Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành

chính nhà nước cao nhất, việc phê chuẩn bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các thành viên của Chính phủ là công việc đặc biệt quan trọng phải thuộc thẩm quyền của Quốc hội - cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Kinh nghiệm nước ngoài cũng cho thấy rằng, việc phê chuẩn bổ nhiệm các thành viên Chính phủ và các nhân sự cấp cao trong bộ máy nhà nước thuộc thẩm quyền của Nghị viện (hoặc thượng nghị viện).

+ Việc tuyên bố tình trạng chiến tranh khi nước nhà bị xâm lược cũng là công việc đặc biệt quan trọng, đòi hỏi sự sáng suốt, thận trọng và cần thiết sự suy xét, bàn định của Quốc hội, cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân, vì vậy chỉ trong trường hợp Quốc hội không thể họp được thì UBTVQH mới có quyền quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh và báo cáo Quốc hội xem xét, quyết định tại kì họp gần nhất của Quốc hội. Thể hiện tư tưởng trên đây cụm từ "*trong thời gian Quốc hội không họp*" (điểm 8 Điều 91 Hiến pháp năm 1992) đã được thay thế bằng cụm từ "*trong trường hợp Quốc hội không thể họp được*" (điểm 9 Điều 91 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi). Điều đó có nghĩa là nếu trong điều kiện Quốc hội có thể họp được thì UBTVQH phải triệu tập phiên họp bất thường của Quốc hội để quyết định vấn đề tuyên bố tình trạng chiến tranh.

- *Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VII - Chủ tịch nước.*

Chương VII được sửa đổi, bổ sung tại các điểm 4, 6, 7, 9 và 10 Điều 103.

+ Phù hợp với việc bãi bỏ điểm 8 Điều 91, điểm 4 Điều 103 được sửa đổi, bổ sung, theo đó Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

+ Điểm 6 Điều 103 trước đây quy định Chủ tịch nước căn cứ vào Nghị quyết của UBTVQH, ra lệnh tổng động viên hoặc động

viên cục bộ; ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương, nay bổ sung: Trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, ban bố tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

+ Điểm 7 Điều 103 trước đây quy định Chủ tịch nước có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH về các vấn đề quy định tại điểm 8, 9 Điều 91 trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày pháp lệnh hoặc nghị quyết được thông qua; nếu pháp lệnh, nghị quyết đó vẫn được UBTVQH biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất. Điểm này được sửa đổi lại, theo đó Chủ tịch nước chỉ có quyền đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh vì thẩm quyền của UBTVQH về các vấn đề quy định tại điểm 8 và 9 Điều 91 đã bị bãi bỏ.

+ Điểm 9 Điều 103 về nội dung không có gì khác trước, tuy nhiên được quy định cụ thể hơn.

+ Điểm 10 Điều 103 được bổ sung quy định Chủ tịch nước trình Quốc hội phê chuẩn các điều ước quốc tế đã trực tiếp kí.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương VIII - Chính phủ.

Trong Chương VIII có sự sửa đổi, bổ sung ở điểm 8 Điều 112, điểm 2 Điều 114, Điều 116.

+ Điểm 8 Điều 112 trước đây chỉ quy định Chính phủ thống nhất quản lí công tác đối ngoại của Nhà nước; kí kết, tham gia, phê duyệt điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ nay ngoài thẩm quyền trên Chính phủ còn có thẩm quyền đàm phán, kí kết điều ước quốc tế nhân danh nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trừ trường hợp quy định tại điểm 10 Điều 103 (thuộc thẩm quyền của Chủ tịch nước).

+ Phù hợp với việc bãi bỏ thẩm quyền của UBTVQH phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm, miễn

nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng, các thành viên khác của Chính phủ, điểm 2 Điều 114 được sửa đổi, theo đó Thủ tướng Chính phủ có thẩm quyền đề nghị Quốc hội thành lập, bãi bỏ các bộ và các cơ quan ngang bộ; trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị về việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ.

+ Điều 116 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã bãi bỏ thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của thủ trưởng các cơ quan trực thuộc Chính phủ.

- Những sửa đổi, bổ sung trong Chương X - Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân.

Chương X được sửa đổi, bổ sung tại Điều 137 và Điều 140.

+ Trước đây, theo quy định tại Điều 137, VKSNDTC kiểm sát việc tuân theo pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan khác thuộc Chính phủ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân, thực hành quyền công tố, bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất. Các VKSND địa phương, các viện kiểm sát quân sự kiểm sát việc tuân theo pháp luật, thực hành quyền công tố trong phạm vi trách nhiệm do luật định. Tuy nhiên, trong quá trình hoạt động, do phạm vi kiểm sát rất rộng nên hiệu quả của công tác kiểm sát thấp, hơn nữa giữa cơ quan kiểm sát và thanh tra nhiều khi trùng lắp công việc của nhau. Vì vậy, Hiến pháp năm 1992 sửa đổi đã thu hẹp thẩm quyền của cơ quan kiểm sát, theo đó các cơ quan này chỉ thực hiện quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp, góp phần bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất.

+ Điều 140 Hiến pháp năm 1992 quy định, viện trưởng các VKSND địa phương chịu trách nhiệm báo cáo trước HĐND về tình hình thi hành pháp luật ở địa phương và trả lời chất vấn của

đại biểu HĐND. Tuy nhiên, do phạm vi thẩm quyền của VKSND bị thu hẹp nên Điều 140 được sửa đổi, theo đó viện trưởng các VKSND địa phương chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước HĐND và trả lời chất vấn của đại biểu HĐND nhưng không phải về "tình hình thi hành pháp luật ở địa phương" như trước đây mà về việc thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp ở địa phương.

Tóm lại, trong 12 chương Hiến pháp năm 1992 chỉ có 4 chương là: Bảo vệ Tổ quốc Việt Nam XHCN (Chương IV); HĐND và UBND (Chương IX); Quốc kì, Quốc huy, Quốc ca, Thủ đô, ngày Quốc khánh (Chương XI); hiệu lực của Hiến pháp và việc sửa đổi Hiến pháp (Chương XII) là hoàn toàn giữ nguyên, còn lại từ lời nói đầu cho đến các chương khác đều có sửa đổi, bổ sung. Việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992 theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 đánh dấu một giai đoạn mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam, đánh dấu một bước hoàn thiện chế độ chính trị, chế độ kinh tế, chính sách văn hoá, giáo dục, khoa học, công nghệ, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, củng cố việc tổ chức, phân công và phối hợp các nhánh quyền lực trong tổ chức bộ máy nhà nước theo hướng xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, vì mục tiêu xây dựng một xã hội dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, phù hợp với xu thế hội nhập quốc tế và toàn cầu hoá của thế kỉ XXI.

6. HIẾN PHÁP NĂM 2013

6.1. Hoàn cảnh ra đời của Hiến pháp năm 2013

Hiến pháp năm 1992 được ban hành trong bối cảnh những năm đầu thực hiện công cuộc đổi mới đất nước do Đại hội Đại biểu toàn quốc lần thứ VI của Đảng (năm 1986) đề ra và để thể chế hoá Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên

chủ nghĩa xã hội năm 1991. Hiến pháp năm 1992 đã tạo cơ sở chính trị - pháp lí quan trọng trong việc thực hiện công cuộc đổi mới. Qua 20 năm thực hiện Hiến pháp năm 1992, đất nước ta đã đạt được những thành tựu to lớn, có ý nghĩa lịch sử.[1] Đất nước ta đã thoát khỏi phạm vi những nước nghèo và bước vào ngưỡng cửa của những nước có thu nhập trung bình. Từ một nước thiếu lương thực trước thời kì đổi mới, đến nay nước ta đã vươn lên đứng trong nhóm các nước hàng đầu trên thế giới về xuất khẩu gạo, xuất khẩu cà phê, hạt tiêu. Quy mô tổng sản phẩm trong nước (GDP) tính theo giá thực tế đạt 101,6 tỉ USD, so với nhiều nước trên thế giới còn khá thấp, tuy nhiên đã tăng gấp 3,26 lần so với năm 2000. GDP bình quân đầu người năm 2010 đạt 1.168 USD;[2] năm 2015 dự kiến đạt 2.000 USD, phấn đấu đến năm 2020 bình quân thu nhập đầu người đạt 3.000 USD;[3] Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 được Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (năm 2011) xác định là chiến lược tiếp tục đẩy mạnh công nghiệp hoá, hiện đại hoá và phát triển nhanh, bền vững; phát huy sức mạnh toàn dân tộc, xây dựng nước ta cơ bản trở thành nước công nghiệp theo định hướng XHCN.[4] Để thực hiện tư tưởng chỉ đạo đó, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội 2011 - 2020 của Đảng đã đề ra 5 quan điểm phát triển là: 1) Phát triển nhanh gắn liền với phát triển bền vững, phát triển bền vững là yêu cầu xuyên suốt trong Chiến lược. 2) Đổi mới đồng bộ, phù hợp về kinh tế và chính trị vì mục tiêu xây dựng nước Việt Nam XHCN dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. 3) Mở rộng dân chủ,

---

[1] *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, 2014, tr. 6.

[2] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 151.

[3] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 31.

[4] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 30.

phát huy tối đa nhân tố con người; coi con người là chủ thể, nguồn lực chủ yếu và là mục tiêu của sự phát triển. 4) Phát triển mạnh mẽ lực lượng sản xuất với trình độ khoa học, công nghệ ngày càng cao; đồng thời hoàn thiện quan hệ sản xuất trong nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. 5) Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ ngày càng cao trong điều kiện hội nhập quốc tế ngày càng sâu rộng.[1]

Về hệ thống chính trị và vai trò lãnh đạo của Đảng, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI đã tiếp tục khẳng định các vấn đề quan trọng cần phải nghiên cứu, hoàn thiện sau đây:

- Dân chủ XHCN là bản chất của chế độ ta, vừa là mục tiêu, vừa là động lực của sự phát triển đất nước. Xây dựng và từng bước hoàn thiện nền dân chủ XHCN, bảo đảm dân chủ được thực hiện trong thực tế cuộc sống ở mỗi cấp, trên tất cả các lĩnh vực.

- Nhà nước tôn trọng và bảo đảm các quyền con người, quyền công dân; chăm lo hạnh phúc, sự phát triển tự do của mỗi người.

- Nhà nước ta là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức, do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo.

- Tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước theo nguyên tắc tập trung dân chủ. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp.[2]

- Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI cũng đã chỉ ra những định hướng cơ bản trong đổi mới tổ chức bộ máy nhà nước:

---

[1] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 30, 31.

[2] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 52.

+ Đổi mới tổ chức và hoạt động của Quốc hội, bảo đảm cho Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Nâng cao chất lượng của đại biểu Quốc hội, tăng hợp lí số lượng đại biểu Quốc hội chuyên trách; có cơ chế để đại biểu Quốc hội gắn bó chặt chẽ và có trách nhiệm với cử tri. Cải tiến, nâng cao chất lượng hoạt động của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội. Đổi mới, nâng cao chất lượng các kì họp của Quốc hội và chất lượng công tác xây dựng pháp luật, thực hiện tốt hơn nhiệm vụ quyết định và giám sát các vấn đề quan trọng của đất nước;

+ Tiếp tục đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ theo hướng xây dựng nền hành chính thống nhất, thông suốt, trong sạch, vững mạnh, tổ chức tinh gọn, hợp lí; xác định rõ chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm, tổ chức của các bộ, cơ quan ngang bộ;

+ Tiếp tục đổi mới tổ chức, hoạt động của chính quyền địa phương, nâng cao chất lượng hoạt động của HĐND và UBND các cấp; tiếp tục thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; nghiên cứu về tổ chức chính quyền đô thị, hải đảo. Thực hiện phân cấp hợp lí cho chính quyền địa phương đi đôi với thanh tra, kiểm tra, giám sát của trung ương;

+ Đẩy mạnh việc thực hiện Chiến lược cải cách tư pháp đến năm 2020, xây dựng hệ thống cơ quan tư pháp trong sạch, vững mạnh, bảo vệ công lí, tôn trọng và bảo vệ quyền con người. Hoàn thiện chính sách, pháp luật về hình sự, dân sự, thủ tục tố tụng tư pháp. Đổi mới hệ thống tổ chức toà án theo thẩm quyền xét xử; mở rộng thẩm quyền xét xử đối với các khiếu kiện hành chính. Viện kiểm sát được tổ chức phù hợp với hệ thống toà án, đảm bảo các điều kiện để thực hiện có hiệu quả chức năng thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp. Kiện toàn tổ chức và nâng cao chất lượng của các cơ quan điều tra, các tổ chức bổ trợ tư

pháp. Tăng cường cơ chế giám sát, bảo đảm sự tham gia giám sát của nhân dân đối với hoạt động tư pháp.

Triển khai thực hiện quan điểm đổi mới của Đảng, tại kì họp thứ nhất, Quốc hội khoá XIII diễn ra vào tháng 8/2011 đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1992 và thành lập Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp. Ngay sau khi được thành lập, Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã tổ chức tổng kết việc thi hành Hiến pháp năm 1992 và xây dựng Dự thảo trình Quốc hội cho ý kiến. Tại kì họp thứ 4, Quốc hội đã ban hành Nghị quyết số 38/2012/QH13 về tổ chức lấy ý kiến nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992. Thực hiện Nghị quyết của Quốc hội, ngày 02/01/2013, Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã được công bố để lấy ý kiến nhân dân. Hoạt động này đã được các cấp, các ngành triển khai sâu rộng, nghiêm túc, thu hút được sự tham gia tích cực, tâm huyết của đông đảo các tầng lớp nhân dân trong nước và đồng bào Việt Nam ở nước ngoài, thực sự là đợt sinh hoạt chính trị - pháp lí dân chủ, sâu rộng trong cả hệ thống chính trị.[1] Với sự tham gia tích cực của các tầng lớp nhân dân, đã có hơn 26 triệu lượt ý kiến góp ý của nhân dân về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp, với hơn 28.000 hội nghị, hội thảo, tọa đàm được tổ chức.[2] Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 đã được trình Quốc hội xem xét, thảo luận tại 3 kì họp của Quốc hội (kì 4, kì 5, kì 6), 3 lần trình Hội nghị Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam khoá XI (Hội nghị trung ương V, VII, VIII) và rất nhiều lần xin ý kiến của Bộ Chính trị và các cơ quan, tổ chức, các nhà chính trị, nhà khoa học có uy tín. Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp đã nghiên cứu, giải trình, tiếp thu,

[1] *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, Hà Nội, 2014, tr. 7.

[2] *Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013*, Nxb. Hồng Đức, 2014, tr. 7.

chỉnh lí Dự thảo sửa đổi Hiến pháp trình Quốc hội xem xét, thông qua tại kì họp thứ 6. Ngày 28/11/2013, sau nhiều ngày thảo luận, thống nhất ý kiến, trong không khí trang nghiêm và thể hiện sự đồng thuận cao, với đa số tuyệt đối đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (486/498, chiếm 97,59%) Quốc hội khoá XIII, kì họp thứ 6 đã thông qua Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013. Đây là sự kiện chính trị - pháp lí đặc biệt quan trọng đánh dấu cột mốc mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam.

6.2. Những điểm mới của Hiến pháp năm 2013 so với Hiến pháp năm 1992

6.2.1. Về cấu trúc của Hiến pháp

Cấu trúc của Hiến pháp năm 2013 gọn nhẹ hơn Hiến pháp năm 1992. Nếu Hiến pháp năm 1992 có 12 chương, 147 điều thì Hiến pháp năm 2013 đã rút gọn được 1 chương và 27 điều, chỉ còn 11 chương và 120 điều. Lời nói đầu của Hiến pháp năm 2013 khái quát về lịch sử Việt Nam và mục tiêu của bản Hiến pháp mới được quy định ngắn gọn, khúc chiết hơn so với Hiến pháp năm 1992. Vị trí các chương trong Hiến pháp cũng hợp lí hơn so với Hiến pháp năm 1992. Chương V Hiến pháp năm 1992 được gọi là "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" nay được chuyển về vị trí Chương II và được đổi tên thành: "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Việc quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ở Chương II thể hiện sự coi trọng quyền con người, quyền công dân của Nhà nước ta trong giai đoạn phát triển và đổi mới toàn diện của đất nước. Chương "Toà án nhân dân và viện kiểm sát nhân dân" được chuyển từ vị trí Chương X về Chương VIII trước Chương "Chính quyền địa phương". Sự điều chỉnh này trong cấu trúc Hiến pháp là hợp lí theo tư duy logic chính quyền trung ương quy định trước, chính quyền địa phương quy định sau.

Ngoài việc ghép Chương XI vào Chương I, Chương II và Chương III vào Chương III, Hiến pháp mới còn có thêm một chương mới đó là Chương X: "Hội đồng bầu cử quốc gia, Kiểm toán nhà nước". So với các Hiến pháp trước đây, đây là chương hoàn toàn mới. Chương này là kết quả của việc tiếp nhận tư duy lập hiến mới về các thiết chế hiến định độc lập trong hiến pháp nước ngoài.

6.2.2. Về chế độ chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước

Về chế độ chính trị và cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 đã thể hiện những điểm mới sau đây:

- Tại khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 đã xác định: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"*. So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 bên cạnh quy định về phân công, phối hợp đã bổ sung việc kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Sự bổ sung này là cần thiết để khắc phục những yếu kém trong kiểm soát quyền lực nhà nước của bộ máy nhà nước ta theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

- Về các hình thức thực hiện quyền lực nhân dân, Điều 6 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng các biện pháp dân chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, Hội đồng nhân dân và các cơ quan khác của Nhà nước"*. So với Hiến pháp năm 1992 quy định này của Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự tiến bộ rất rõ ràng của tư duy lập hiến Việt Nam. Hiến pháp năm 1992 chỉ mới quy định các hình thức dân chủ đại diện, còn Hiến pháp năm 2013 đã quy định đầy đủ hai hình thức dân chủ trực tiếp và dân chủ đại diện.

- Về địa vị pháp lí của Đảng Cộng sản Việt Nam, ngoài việc

tiếp tục xác định vai trò lãnh đạo Nhà nước và xã hội của Đảng, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung khoản 2 quy định: *"Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình"*. Bên cạnh việc quy định *"các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"* như Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã quy định bổ sung *"đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật"*. Các quy định mới trên đây là hoàn toàn hợp lí và cần thiết. Những quy định này xác định nghĩa vụ của các tổ chức của Đảng và các đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam phải gắn bó mật thiết với nhân dân, phục vụ nhân dân, chịu sự giám sát của nhân dân, chịu trách nhiệm trước nhân dân về các quyết định của mình. Các quy định này là cơ sở pháp lí để nhân dân giám sát các tổ chức của Đảng và các đảng viên hoạt động theo đúng các yêu cầu của nhà nước pháp quyền XHCN.

- Trong Chương "Chế độ chính trị" còn có quy định bổ sung mới về vai trò của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, đó là *"phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc"*. Vai trò phản biện xã hội của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là bổ sung quan trọng trong Hiến pháp năm 2013. Chế độ chính trị nhất nguyên của các nước XHCN có ưu thế là sự thống nhất chính trị cao, sự ổn định của đường lối và quyết sách chính trị, tuy nhiên cũng có hạn chế là thiếu sự phân tích phản biện đúng mức nên đôi khi các quyết sách chưa được nhìn nhận, xem xét trên nhiều bình diện khác nhau một cách khách quan và đầy đủ. Việc bổ sung quy định trên đây về vai trò của Mặt trận là hoàn toàn phù hợp với điều kiện hội nhập quốc tế, toàn cầu hoá hiện nay ở Việt Nam.

- Hiến pháp năm 2013 thể hiện sự tiếp nhận những hạt nhân hợp lí của học thuyết phân chia quyền lực trong tổ chức bộ máy

nhà nước khi xác lập vị trí, tính chất của Quốc hội, Chính phủ và các cơ quan toà án một cách rõ ràng. Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ Quốc hội là cơ quan thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp (Điều 69), Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp (Điều 94), toà án thực hiện quyền tư pháp (Điều 102).

- Về chế định Chủ tịch nước, Hiến pháp năm 2013 đã xác định rõ hơn quyền hạn của Chủ tịch nước khi xác định Chủ tịch nước quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam thay cho quy định quyết định phong hàm, cấp "sĩ quan cấp cao" trong các lực lượng vũ trang nhân dân như quy định trong Hiến pháp năm 1992. Trên thực tế, theo Hiến pháp năm 1992, Chủ tịch nước chỉ quyết định phong sĩ quan cấp thượng tướng và đại tướng, còn thẩm quyền quyết định phong sĩ quan cấp thiếu tướng và trung tướng thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ.

- Một điểm mới khác cần phải kể đến trong việc tổ chức quyền lực nhà nước theo Hiến pháp năm 2013 là tổ chức chính quyền địa phương. Trong Hiến pháp năm 1992, Chương IX có tên gọi là HĐND và UBND còn trong Hiến pháp năm 2013 Chương IX có tên gọi là: "Chính quyền địa phương". Việc khẳng định trong Hiến pháp chính quyền địa phương gồm HĐND và UBND là cần thiết. Do Hiến pháp năm 1992 không xác định rõ chính quyền địa phương bao gồm những cơ quan nào nên ở một số địa phương quan niệm TAND, VKSND ở địa phương cũng là chính quyền địa phương nên đã can thiệp cản trở tính độc lập của Toà án trong xét xử.

- Một điểm mới khác cũng cần lưu ý là ngoài ba cấp chính quyền tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương; huyện, quận, thị xã,

thành phố thuộc tỉnh; xã, phường, thị trấn, Hiến pháp mới còn quy định thêm đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập. Mặt khác, để tạo điều kiện thuận lợi cho việc đa dạng hoá chính quyền địa phương, khoản 2 Điều 111 quy định: *"Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Uỷ ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định."*

- Về tổ chức thực hiện và kiểm soát quyền lực nhà nước, Hiến pháp năm 2013 còn có điểm mới là đã quy định về hai cơ quan hiến định độc lập là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước. Ở nước ngoài, ngoài hai cơ quan nói trên các cơ quan hiến định độc lập còn có toà án hiến pháp, ủy ban phòng, chống tham nhũng, ủy ban thông tin quốc gia, ủy ban nhân quyền. Các cơ quan hiến định độc lập do được Hiến pháp quy định nên thể hiện tính độc lập cao trong tổ chức và hoạt động của mình, nhờ đó mà các thiết chế này có thể hoạt động có hiệu lực, hiệu quả cao và không phụ thuộc vào các thiết chế khác trong bộ máy nhà nước, đảm bảo quyền lực nhà nước được kiểm soát chặt chẽ.

6.2.3. Về chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

So với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 là một bước tiến vượt bậc trong việc bảo vệ các quyền con người và quyền công dân. Bên cạnh việc quy định về quyền công dân, quyền con người cũng được quy định một cách chi tiết và đầy đủ. Nếu trong Hiến pháp năm 1992 chương "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" chỉ có 29 điều thì chương "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" trong Hiến pháp năm 2013 có 36 điều (tăng 7 điều so với Hiến pháp năm 1992). Hiến pháp năm 2013 đã dành 21 điều quy định về quyền con người, 15 điều quy định về quyền công dân. Tại khoản 1 Điều 14 Hiến pháp

năm 2013 đã xác định: *"Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hoá, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật"*. Việc quy định cụ thể về quyền con người được thể hiện trên các bình diện: Quyền bình đẳng trước pháp luật (khoản 1 Điều 16), quyền không bị phân biệt đối xử (khoản 2 Điều 16), quyền của người Việt Nam định cư ở nước ngoài (Điều 18), quyền sống, tính mạng được pháp luật bảo hộ (Điều 19), quyền bất khả xâm phạm về thân thể (khoản 1 Điều 20), quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín (Điều 21). Ngoài ra, quyền con người trên các lĩnh vực khác được quy định tại các điều 22, 24, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 43, 48, 49. Nhìn chung, quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn quyền công dân. Trong khi quyền công dân Việt Nam chỉ dành cho người có quốc tịch Việt Nam thì quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn là công dân Việt Nam, công dân nước ngoài, người không có quốc tịch (bao gồm cả người nước ngoài và người Việt Nam). Quyền công dân Việt Nam được pháp luật Việt Nam điều chỉnh, trong khi đó quyền con người được pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam điều chỉnh.

Từ những phân tích trên đây có thể khẳng định rằng, Hiến pháp năm 2013 là cột mốc mới đánh dấu sự phát triển, tiến bộ của nền lập hiến Việt Nam về tư tưởng dân chủ, về tổ chức, kiểm soát quyền lực nhà nước, về bảo vệ các quyền con người, quyền công dân và về kĩ thuật lập hiến.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Từ các điều khoản của Hiến pháp năm 1946, phân tích làm rõ tính chất dân chủ nhân dân của Hiến pháp này? Những yếu tố nào trong hoàn cảnh lịch sử lúc bấy giờ chi phối tính chất của Hiến pháp năm 1946?

2. Tại sao nói Hiến pháp năm 1980 là Hiến pháp mang tính chất XHCN đậm nét nhất trong lịch sử lập hiến Việt Nam? Những yếu tố nào trong hoàn cảnh lịch sử lúc bấy giờ chi phối tính chất của Hiến pháp năm 1980?

3. Qua các điều khoản của Hiến pháp, hãy so sánh tính chất XHCN của Hiến pháp năm 1959, 1980 và 1992?

4. Hãy trình bày những quan điểm chỉ đạo xây dựng Hiến pháp năm 2013?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Viện nghiên cứu khoa học pháp lí, *Nghiên cứu tư tưởng Hồ Chí Minh về nhà nước và pháp luật,* 1993.

2. *Hồ Chí Minh toàn tập,* Nxb. Sự thật, 1980.

3. Trường Chinh, "Lời khai mạc Hội nghị toàn thể lần thứ 2 của Hội đồng bầu cử toàn quốc" ngày 07/5/1976.

4. Tạp chí học tập, số 7/1976.

5. Hồ Chí Minh, *Les droits des nations - "L'humanité" 1919,* 18 Juillet.

6. Đào Trí Úc, *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 1992*, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995.

7. Báo Nhân dân số ra ngày 16/4/1992.

8. Luật tổ chức VKSND năm 1992.

9. *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.

CHƯƠNG IV

CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

1. KHÁI NIỆM CHẾ ĐỘ CHÍNH TRỊ

Chế độ chính trị là một khái niệm có nội dung phong phú, được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau, trong đó có những nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, xét ở góc độ chung, chế độ chính trị được hiểu là nội dung và phương thức tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị của một quốc gia, mà trọng tâm là của nhà nước.[1] Theo đó, chế độ chính trị bao gồm nhiều yếu tố hợp thành như các quan điểm, tư tưởng, đường lối, chủ trương, chính sách, pháp luật, phương pháp (cách thức) tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị, tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước, quản lí và phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội…

Thứ hai, xét theo quan điểm cấu trúc hệ thống, chế độ chính trị là một bộ phận hợp thành của chế độ xã hội. Trong cấu trúc đó, chế độ chính trị là một hệ thống các thiết chế (nhà nước, đảng chính trị cầm quyền và các tổ chức chính trị - xã hội) và hệ thống các mối quan hệ trong lĩnh vực chính trị (tổ chức và thực thi quyền lực chính trị, quyền lực nhà nước). Theo đó, tương ứng với kiểu nhà nước là một kiểu chế độ chính trị có bản chất và những đặc trưng chung, đồng thời chế độ chính trị của mỗi quốc gia trong cùng một kiểu nhà nước cũng có những đặc trưng riêng, tuỳ thuộc vào đặc điểm, tình hình và trình độ phát triển về chính trị, kinh tế, văn hoá, xã hội của quốc gia đó trong mỗi thời kì cụ thể.

Thứ ba, xét từ góc độ phương pháp tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước, chế độ chính trị là tổng thể các phương pháp, cách thức, biện pháp tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước. Các phương pháp, cách thức và biện pháp đó phản ánh bản chất của chế độ chính trị. Các phương pháp này rất đa dạng và phức tạp nhưng nhìn chung gồm hai loại chính là các phương pháp dân chủ

[1] *Từ điển Bách khoa Việt Nam*, Tập 1, Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1995, tr. 432.

và các phương pháp phản dân chủ. Trong một nhà nước có chế độ chính trị dân chủ, lành mạnh thì các phương pháp, cách thức và biện pháp được áp dụng rộng rãi để tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước là dân chủ, công khai, minh bạch và hợp pháp. Ngược lại, trong nhà nước có chế độ chính trị độc tài thì các phương pháp, thủ đoạn hạn chế, bí mật, độc đoán và bất chấp luật pháp thường được áp dụng một cách phổ biến.

Thứ tư, xét từ góc độ pháp luật nói chung, chế độ chính trị là thể chế chính trị,[1] tổng thể các nguyên tắc, QPPL (được ghi nhận chủ yếu trong hiến pháp và nguồn khác của LHP) để điều chỉnh các quan hệ chính trị cơ bản của một quốc gia, trọng tâm là cách thức tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước. Đó là các nguyên tắc, quy định về chính thể, bản chất và mục đích của nhà nước, quyền lực nhà nước, chủ quyền nhân dân, chủ quyền quốc gia, dân tộc, về tổ chức và hoạt động của các thiết chế chính trị, về chính sách đối nội và đối ngoại...

Trong LHP với tư cách là một ngành luật và một bộ môn khoa học pháp lí chuyên ngành, khái niệm chính trị cần được xem xét chủ yếu dưới góc độ pháp luật, có tính đến vị trí, vai trò, giá trị pháp lí đặc biệt của hiến pháp đối với việc quy định và điều chỉnh các vấn đề trọng yếu của chế độ chính trị. Theo đó, có thể hiểu khái niệm chế độ chính trị dưới góc độ LHP như sau: *Chế độ chính trị là tổng thể các nguyên tắc, quy phạm của luật hiến pháp (bao gồm các nguyên tắc, quy phạm hiến định và các nguyên tắc, quy phạm pháp luật thể hiện trong các nguồn khác của luật hiến pháp) để xác lập và điều chỉnh các vấn đề về chính thể và chủ quyền quốc gia, về bản chất và mục đích của nhà nước, về tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước và quyền lực nhân dân, về tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị và chính sách đối nội, đối ngoại của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.*

---

[1] Khái niệm thể chế được hiểu theo hai nghĩa rộng và hẹp. Ở đây khái niệm thể chế được dùng theo nghĩa hẹp để áp dụng vào lĩnh vực chính trị.

Do tính chất và tầm quan trọng đặc biệt của chế độ chính trị đối với sự phát triển của xã hội, cho nên trong hiến pháp của nước ta cũng như trong hiến pháp nhiều nước, chế độ chính trị thường được ghi nhận trong chương đầu với vị trí là chế định pháp lí cơ bản, chi phối nội dung của các chế định khác của hiến pháp. Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, chế định về chế độ chính trị đã trải qua một số giai đoạn phát triển quan trọng, trong đó giai đoạn sau là sự kế thừa và phát triển của giai đoạn trước ở mức cao hơn, hoàn thiện hơn. Trong Hiến pháp năm 2013, các quy định và nguyên tắc chính trị cơ bản về chế độ chính trị đã thể hiện một cách đầy đủ và toàn diện, tạo ra cơ sở pháp lí vững chắc cho việc thiết lập, củng cố và bảo vệ chế độ chính trị của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Các quy định và nguyên tắc trong chương Chế độ chính trị là cơ sở, nền tảng chính trị của các chương về Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, TAND và VKSND, Chính quyền địa phương...

2. CHÍNH THỂ CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Chính thể là một trong những vấn đề trọng yếu của một quốc gia. Chính thể là mô hình tổ chức tổng thể của bộ máy quyền lực nhà nước, thể hiện cách thức tổ chức quyền lực nhà nước, xác lập các mối quan hệ cơ bản giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương; giữa trung ương với địa phương và giữa nhà nước với xã hội và nhân dân. Hình thức chính thể còn cho thấy những vấn đề như nguồn gốc của quyền lực nhà nước, vị trí, vai trò của các chủ thể quyền lực nhà nước, mức độ dân chủ trong tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước.

Với ý nghĩa đó, chính thể là nội dung luôn được ghi nhận trong hiến pháp của mỗi nước. Tuy có những khác biệt nhất định song nhìn chung trong hiến pháp của các nước thường ghi nhận hình thức chính thể một cách trang trọng trong một hoặc một số điều khoản, sau đó được cụ thể hoá trong hệ thống các quy định

về cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, trách nhiệm của các thiết chế quyền lực nhà nước (như nguyên thủ quốc gia, các cơ quan lập pháp, hành pháp, tư pháp), các nguyên tắc tổ chức, hoạt động và các mối quan hệ giữa chúng.

Trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, Việt Nam là một nước phong kiến và sau đó là một nước thuộc địa nửa phong kiến, hình thức chính thể của các nhà nước đều là chính thể quân chủ chuyên chế, bộ máy cai trị được thiết lập theo mô hình triều đình phong kiến, quyền lực tập trung trong tay nhà vua (chúa) và gia đình hoàng tộc, cùng với hệ thống quan lại phân chia theo đẳng cấp rất phức tạp. Nhân dân không được hưởng các quyền tự do, dân chủ, không được tham gia vào quá trình tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước.

Cách mạng tháng Tám thành công đã xoá bỏ chế độ phong kiến, thực dân và chính thể quân chủ, mở ra một thời đại mới trong lịch sử phát triển của đất nước và dân tộc Việt Nam. Ngày 02 tháng 9 năm 1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc Tuyên ngôn độc lập, khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Từ đây, hình thức chính thể của Nhà nước Việt Nam đã có sự thay đổi hoàn toàn so với các chính thể trước đó. Với chính thể này, quyền lực nhân dân đã được đề cao, các quyền con người, quyền tự do dân chủ của nhân dân được tôn trọng và phát huy, việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước được tiến hành theo các phương pháp dân chủ, nhân dân có điều kiện tham gia ngày càng đông đảo vào các công việc của nhà nước.

Ngày 08 tháng 9 năm 1945, chỉ một tuần sau khi tuyên bố độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 14 quyết định Tổng tuyển cử trên phạm vi toàn quốc để bầu ra Quốc hội và ngày 06 tháng 01 năm 1946, cuộc Tổng tuyển cử đã được tiến hành và thành công tốt đẹp trên phạm vi cả nước.[1] Đây là sự kiện có ý nghĩa hết sức quan trọng, đánh dấu việc xác lập trên thực tế chế

[1] Đã bầu được 333 đại biểu Quốc hội, trong đó có 152 đại biểu ở Bắc Bộ, 108 đại biểu ở Trung Bộ và 73 đại biểu ở Nam Bộ.

độ chính trị mới, dân chủ, hợp pháp với chế độ bầu cử phổ thông, đầu phiếu và trực tiếp.

Ngày 09 tháng 11 năm 1946, bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta đã được thông qua. Chương I của Hiến pháp năm 1946 có tiêu đề là *Chính thể,* gồm 3 điều. Điều 1 ghi nhận một cách trang trọng: *"Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo".* Điều 2 khẳng định: *"Đất nước Việt Nam là một khối thống nhất Trung Nam Bắc không thể phân chia".* Điều 3 quy định về Quốc kì, Quốc ca và Thủ đô. Tại Mục C Chương II Hiến pháp có 5 điều quy định về chế độ bầu cử, quyền bầu cử, ứng cử, bãi miễn và quyền phúc quyết của công dân. Trong các chương tiếp theo, Hiến pháp có các quy định cụ thể về tính chất, vị trí, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ và nguyên tắc tổ chức hoạt động của các thiết chế của bộ máy quyền lực nhà nước.

Căn cứ vào các quy định của Hiến pháp năm 1946 và thực tiễn tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước trong thời kì này thì chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân. Chính thể của nước ta có những nét tương đồng với chính thể cộng hoà dân chủ được áp dụng ở một số quốc gia trên thế giới, đồng thời cũng có những điểm khác biệt và sáng tạo nhằm áp dụng phù hợp với điều kiện của Việt Nam, thể hiện ở một số điểm cơ bản sau:

- Nghị viện nhân dân: Nghị viện nhân dân là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp và có quyền quyết định những vấn đề chung của toàn quốc, biểu quyết ngân sách... Khác với chính thể của nhiều nước, Nghị viện nhân dân ở nước ta là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà (Điều 22), Nghị viện chỉ có một viện và việc bầu cử nghị viên do công dân Việt Nam (toàn thể cử tri trong toàn quốc) bầu ra (Điều 24);

- Chủ tịch nước: Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Chủ tịch nước có quyền hạn rất lớn, tương tự như quyền hạn của tổng thống trong một số nước có chính thể cộng hoà tổng thống. Nhưng khác với chính thể cộng hoà tổng thống ở một số nước, Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà không do nhân dân trực tiếp bầu ra mà do Nghị viện nhân dân bầu (Điều 45), phải là nghị viên và không phải chịu một trách nhiệm nào ngoài tội phản quốc (Điều 51). Khác với chính thể cộng hoà đại nghị của một số nước, Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là người đứng đầu bộ máy hành pháp;

- Chính phủ - Cơ quan hành chính nhà nước cao nhất toàn quốc. Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và nội các. Khác với chính thể cộng hoà ở một số nước, toàn thể nội các không phải chịu liên đới trách nhiệm về hành vi của một bộ trưởng (Điều 54);

- Hệ thống cơ quan tư pháp gồm có: Tòa án tối cao, các tòa án phúc thẩm, các tòa án đệ nhị cấp và sơ cấp. Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của tòa án đã được xác lập: nguyên tắc thẩm phán chỉ tuân theo pháp luật (Điều 69); nguyên tắc xét xử công khai, bị cáo được quyền bào chữa (Điều 67); nguyên tắc được dùng tiếng nói của dân tộc mình trước toà án (Điều 66);

- Chính quyền địa phương. Theo quy định của Hiến pháp năm 1946, HĐND chỉ có hai cấp là tỉnh (thành phố) và xã (thị xã), còn uỷ ban hành chính thì có 3 cấp là tỉnh (thành phố), huyện và xã (thị xã).

Về mối quan hệ giữa các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp, chính thể Việt Nam dân chủ cộng hoà cũng có những điểm riêng, đó là không có sự phân chia, phân lập quyền lực như mô hình nhà nước trong chính thể cộng hoà tổng thống hay cộng hoà đại nghị ở một số nước. Ở nước ta, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp được trao quyền lực để thực thi công vụ trên cơ sở bảo đảm quyền lực nhân dân.

Như vậy, theo Hiến pháp năm 1946, chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là *chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân,* có những nét tương đồng với chính thể cộng hoà dân chủ nói chung nhưng cũng có những đặc trưng riêng. Trong chính thể cộng hoà dân chủ nhân dân Việt Nam, tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân; việc tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước được tiến hành theo phương pháp dân chủ, công khai; chế độ bầu cử là phổ thông đầu phiếu; bỏ phiếu tự do, trực tiếp và kín.

Kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 tiếp tục khẳng định tính chất của chính thể của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, đồng thời đã có những bổ sung và phát triển mới như: cùng với việc quy định tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân, Hiến pháp còn quy định phương thức: *"Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và hội đồng nhân dân..."* (Điều 4); các nguyên tắc bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND đã được ghi nhận rõ và đầy đủ hơn: "*Việc tuyển cử đại biểu Quốc hội và đại biểu hội đồng nhân dân các cấp đều tiến hành theo nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín*" (Điều 5); quy định về mối quan hệ giữa các cơ quan nhà nước và nhân dân: "*Tất cả các cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân*" (Điều 6)...

Về các thiết chế của bộ máy nhà nước, Hiến pháp năm 1959 đã có một số sửa đổi, bổ sung mới: Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, là cơ quan duy nhất có quyền lập pháp. Trong cơ cấu của Quốc hội có UBTVQH và các uỷ ban; quyền hạn của Quốc hội được mở rộng và được quy định cụ thể (Điều 50). Chủ tịch nước là người thay mặt cho nước Việt Nam dân chủ cộng hoà về mặt đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước vẫn do Quốc hội bầu nhưng không nhất thiết phải là đại biểu Quốc hội. Tuy không còn là người đứng đầu cơ quan hành pháp và quyền hạn có hạn chế hơn

so với thời kì trước nhưng khi xét thấy cần thiết Chủ tịch nước vẫn có quyền tham dự và chủ toạ các phiên họp của Hội đồng Chính phủ. Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội và là cơ quan hành chính cao nhất. Trong hệ thống cơ quan tư pháp, bên cạnh hệ thống TAND, VKSND đã hình thành một hệ thống độc lập. TANDTC và VKSNDTC chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội và UBTVQH.

Đến Hiến pháp năm 1980, những vấn đề chung về chính thể của nước ta được quy định tại Chương I với tiêu đề *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam - Chế độ chính trị"*. Cách thể hiện của Hiến pháp đã gắn những vấn đề về chính thể với chế độ chính trị để xác lập cơ sở pháp lí đầy đủ và toàn diện hơn về chính thể, về vị trí, vai trò và các mối quan hệ của các thiết chế trong hệ thống chính trị, phù hợp với yêu cầu xây dựng nhà nước XHCN trên phạm vi cả nước. Nội hàm của khái niệm chính thể nước ta đã có sự thay đổi về chất và được bổ sung những nội dung mới. Về tính chất, đó là chính thể *Cộng hoà XHCN*, một chính thể đề cao quyền lực nhân dân, mở rộng dân chủ, phát huy quyền làm chủ của nhân dân và vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội, dưới sự lãnh đạo của Đảng trong việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước XHCN. Theo quy định của Hiến pháp năm 1980, vị trí, tính chất và mối quan hệ giữa các cơ cấu lớn của bộ máy nhà nước có những điểm mới đáng chú ý: Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất; Quốc hội có quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước. Hội đồng Nhà nước có hai vai trò: là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội và là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Hội đồng Bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội; Chủ tịch Tổng công đoàn lao động Việt Nam có quyền tham dự hội nghị Hội đồng Bộ trưởng.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1992 và những sửa đổi, bổ sung năm 2001, chính thể của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam tiếp tục được củng cố và có những phát triển mới. Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp. Hội đồng Nhà nước không còn tồn tại, chức năng, nhiệm vụ và quyền hạn của nó được trao cho hai cơ quan là Chủ tịch nước và UBTVQH. Tương tự như quy định của Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, theo quy định của Hiến pháp năm 1992, quyền hạn của Chủ tịch nước có hạn chế hơn so với quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định trong Hiến pháp năm 1946. Về hành pháp, Hội đồng Bộ trưởng được đổi thành Chính phủ. Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, UBTVQH và Chủ tịch nước. Ngoài Thủ tướng, các thành viên khác của Chính phủ không nhất thiết là đại biểu Quốc hội. Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Chủ tịch Tổng liên đoàn lao động Việt Nam và người đứng đầu các đoàn thể nhân dân được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ khi bàn về các vấn đề có liên quan. Về tư pháp, hệ thống TAND và VKSND tiếp tục được củng cố và phát triển. Hiến pháp và các luật về tổ chức toà án và viện kiểm sát có nhiều quy định mới và cụ thể để bảo đảm hiệu quả hoạt động của các cơ quan này. Đồng thời, các cơ quan bổ trợ tư pháp như luật sư, công chứng, giám định tư pháp... cũng đã hình thành, góp phần tích cực vào quá trình dân chủ hoá các hoạt động tư pháp và bảo đảm pháp chế XHCN.

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001 về chế độ chính trị, đồng thời đã có sự phát triển và bổ sung nhiều quy định, trong đó có những điểm mới chủ yếu sau:

- Tiếp tục khẳng định xuyên suốt, nhất quán quan điểm "tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân" nhưng bổ sung một điểm mới quan trọng là *"Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ"* (khoản 2 Điều 2) để thể hiện rõ vai trò quan trọng của nhân dân trong mối quan hệ với Nhà nước;

- Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân chủ trực tiếp"* (Điều 6), đây là lần đầu tiên vấn đề dân chủ trực tiếp được quy định như một nguyên tắc hiến định, khẳng định tư tưởng đề cao quyền lực nhân dân trong chính thể của nước ta;

- Hiến pháp năm 2013 đã quy định rõ hơn chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và mối quan hệ giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước ở trung ương: Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, TANDTC và VKSNDTC. Lần đầu tiên Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội thực hiện quyền lập pháp (Điều 69); Chính phủ thực hiện quyền hành pháp (Điều 94) và TANDTC thực hiện quyền tư pháp (Điều 102).

- Hiến pháp năm 2013 đã thay đổi tên Chương IX (HĐND và UBND) của Hiến pháp năm 1992 thành Chương Chính quyền địa phương để làm rõ hơn tính chất của hệ thống cơ quan công quyền ở địa phương trong mối quan hệ với trung ương. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 đã có những quy định mở: *"Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức phù hợp với đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt do luật định"* (Điều 111) để tạo cơ sở cho việc xây dựng mô hình chính quyền địa phương ở nước ta thống nhất trong đa dạng, phát huy vai trò của chính quyền địa

phương, phát huy dân chủ và quyền làm chủ của nhân dân trong chính thể nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

3. BẢN CHẤT CỦA NHÀ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Bản chất của nhà nước là vấn đề hết sức quan trọng. Theo Chủ tịch Hồ Chí Minh: "*Tính chất Nhà nước là vấn đề cơ bản của Hiến pháp. Đó là vấn đề nội dung giai cấp của chính quyền. Chính quyền về tay ai và phục vụ quyền lợi của ai? Điều đó quyết định toàn bộ nội dung của Hiến pháp*".[1] Các hiến pháp nước ta đều có những điều khoản để xác định rõ bản chất của nhà nước. Hiến pháp năm 1946 xác định: "*Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà. Tất cả quyền bính trong nước là của toàn thể nhân dân Việt Nam, không phân biệt nòi giống, gái trai, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo*" (Điều 1). Quy định này của Hiến pháp đã khẳng định rõ bản chất của Nhà nước ta là một nhà nước dân chủ nhân dân, thể hiện quyền lực nhân dân và phục vụ lợi ích của nhân dân. Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà biểu hiện ở sự kết hợp hài hoà giữa tính giai cấp, tính dân tộc và tính nhân dân: Đó là nhà nước do giai cấp công nhân lãnh đạo, đề cao tinh thần đoàn kết rộng rãi toàn dân, đảm bảo các quyền tự do dân chủ và thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân. Tính chất này của nhà nước tiếp tục được ghi nhận và phát triển trong các hiến pháp sau đó.

Hiến pháp năm 1959 khẳng định nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là một nước dân chủ nhân dân (Điều 2), một nhà nước thống nhất gồm nhiều dân tộc (Điều 3). Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam dân chủ cộng hoà đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và HĐND các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân (Điều 4). Tất cả các

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 9, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009, tr. 586.

cơ quan nhà nước đều phải dựa vào nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân. Tất cả các nhân viên cơ quan nhà nước đều phải trung thành với chế độ dân chủ nhân dân, tuân theo Hiến pháp và pháp luật, hết lòng hết sức phục vụ nhân dân (Điều 6). Nhà nước nghiêm cấm và trừng trị mọi hành động phản quốc, chống lại chế độ dân chủ nhân dân (Điều 7). Như vậy, Hiến pháp năm 1959 đã khẳng định rõ mối quan hệ giữa Nhà nước và nhân dân, quy định trách nhiệm của các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước trước Tổ quốc và nhân dân, ghi rõ phương thức thực hiện quyền lực nhân dân, xác lập chế độ dân chủ và chuyên chính với mọi hành động xâm hại tới chế độ dân chủ và quyền lực của nhân dân.

Hiến pháp năm 1980 khẳng định bản chất Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nhà nước chuyên chính vô sản... thực hiện quyền làm chủ tập thể của nhân dân lao động (Điều 2). Tất cả các cơ quan nhà nước và nhân viên nhà nước phải hết lòng hết sức phục vụ nhân dân, liên hệ chặt chẽ với nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự kiểm soát của nhân dân, phát huy dân chủ XHCN. Nghiêm cấm mọi biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền (Điều 8). Như vậy, Hiến pháp năm 1980 đã quy định một cách mạnh mẽ và toàn diện hơn về bản chất và mục tiêu của Nhà nước ta. Đồng thời, trong Chương I, Hiến pháp năm 1980 còn ghi nhận những nguyên tắc và quy định quan trọng xác lập những mối quan hệ giữa Nhà nước với các tổ chức chính trị - xã hội, bảo đảm cho việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phù hợp với bản chất đó (trong các điều 4, 5, 7, 8, 12, 13).

Hiến pháp năm 1992 và những sửa đổi, bổ sung năm 2001[1] đã ghi nhận một cách đầy đủ, sâu sắc bản chất và mục tiêu của Nhà

[1] Theo Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25/12/2001 của Quốc hội về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992.

nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Hiến pháp ghi nhận: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là Nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*". Mục tiêu của Nhà nước là bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, xã hội công bằng, dân chủ, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và của nhân dân (Điều 3)...

Kế thừa và phát triển những quy định của Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định bản chất của Nhà nước Việt Nam là nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, nhưng bổ sung và phát triển nguyên tắc quyền làm chủ của nhân dân: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức*" (khoản 2 Điều 2) và nguyên tắc kiểm soát quyền lực: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*" (khoản 3 Điều 2).

Như vậy, bản chất của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam luôn là nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân với mục tiêu xây dựng một xã hội XHCN dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh. Đi sâu vào những quy định cụ thể trong Chương I của Hiến pháp năm 2013, bản chất và mục tiêu của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam thể hiện ở những điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, Nhà nước ta là nhà nước XHCN, lấy liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức làm nền tảng, thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc và sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội là nguyên tắc hiến định. Đây là đặc điểm thể hiện tính giai cấp của Nhà nước và sự kết hợp nhuần nhuyễn giữa tính giai cấp với tính dân tộc và tính nhân dân.

Thứ hai, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nhà nước pháp quyền của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Nhân dân là chủ thể của quyền lực nhà nước: Quyền lực nhà nước xuất phát từ nhân dân, do nhân dân tổ chức ra và vì lợi ích của nhân dân. Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Việc tổ chức và thực thi quyền lực nhà nước phải theo Hiến pháp và pháp luật; Nhà nước quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ.

Thứ ba, dân chủ là thuộc tính của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Nhà nước bảo đảm và không ngừng phát huy quyền làm chủ về mọi mặt của nhân dân, tạo điều kiện để nhân dân tham gia đông đảo vào các công việc của Nhà nước và xã hội.

Thứ tư, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nhà nước thống nhất của các dân tộc Việt Nam. Nhà nước thực hiện chính sách bình đẳng và đoàn kết giữa các dân tộc, nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc.

Thứ năm, mục tiêu của Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là xây dựng một nước Việt Nam hoà bình, thống nhất, độc lập và toàn vẹn lãnh thổ, dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện; nghiêm trị mọi hành động xâm phạm lợi ích của Tổ quốc và nhân dân. Nhà nước thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước

trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào các công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi.

4. HỆ THỐNG CHÍNH TRỊ CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

4.1. Khái niệm hệ thống chính trị

Hệ thống chính trị là khái niệm đã xuất hiện trong sách báo chính trị pháp lí từ lâu. Ở nước ta, vấn đề về hệ thống chính trị cũng đã được quan tâm nghiên cứu ở những góc độ khác nhau. Từ tháng 3 năm 1989, khái niệm này đã được sử dụng chính thức trong văn kiện của Đảng.[1]

Hệ thống chính trị là một khái niệm có nội dung phong phú, được xem xét dưới nhiều góc độ khác nhau. Ở góc độ khái quát nhất, hệ thống chính trị được hiểu là một phạm trù thể hiện hình thức tổng quát nhất của chính trị và dân chủ, có nội dung chủ yếu là xác lập cơ chế thực hiện quyền lực chính trị và quyền lực nhà nước. Xét ở góc độ cấu trúc, hệ thống chính trị là một hệ thống thiết chế chính trị có mối quan hệ mật thiết với nhau. Xét theo góc độ chính trị - pháp lí gắn với mục tiêu và giá trị, hệ thống chính trị được hiểu là "*một cơ cấu bao gồm nhà nước, các đảng phái, các đoàn thể, các tổ chức xã hội chính trị tồn tại và hoạt động trong khuôn khổ của pháp luật hiện hành, được chế định theo tư tưởng giai cấp cầm quyền, nhằm tác động vào các quá trình kinh tế - xã hội với mục đích duy trì và phát triển chế độ đó*".[2]

Chính trị là một yếu tố thuộc kiến trúc thượng tầng, vì vậy các

---

[1] Trong Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (khoá VI).

[2] Đỗ Nguyễn Phương - Trần Ngọc Đường, *Xây dựng nền dân chủ xã hội chủ nghĩa và nhà nước pháp quyền,* Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1992, tr. 6.

vấn đề về hệ thống chính trị cũng cần được xem xét trong mối quan hệ chung giữa chính trị với kinh tế, văn hoá và xã hội. Theo đó, ứng với mỗi mô hình kinh tế - xã hội, tuỳ thuộc vào điều kiện và hoàn cảnh lịch sử cụ thể, có một mô hình tổ chức chính trị và dân chủ tương ứng. Ở nước ta, mô hình kinh tế - xã hội trước thời kì đổi mới được đặc trưng bằng cơ chế kế hoạch hoá tập trung, bao cấp và tương ứng với nó là hệ thống chuyên chính vô sản. Khi chuyển sang nền kinh tế thị trường định hướng XHCN với những nhiệm vụ và mục tiêu cụ thể đòi hỏi phải có một hệ thống chính trị với những đặc trưng mới, phù hợp với yêu cầu phát triển của kinh tế - xã hội trong tình hình mới.

Kết quả tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị có tác động trực tiếp và mạnh mẽ đến sự phát triển của kinh tế - xã hội. Sự tác động đó có thể là tích cực nếu hệ thống chính trị được tổ chức và hoạt động phù hợp với tính chất và trình độ phát triển của mô hình kinh tế - xã hội. Ngược lại, nếu hệ thống chính trị được tổ chức không phù hợp với tính chất và trình độ phát triển của kinh tế - xã hội thì nó sẽ có tác động tiêu cực tới quá trình phát triển của kinh tế - xã hội.

Xuất phát từ bản chất của chế độ chính trị và những điều kiện lịch sử cụ thể, hệ thống chính trị của mỗi nước cũng có những đặc thù riêng. Hệ thống chính trị của nước ta hình thành và phát triển trong quá trình đấu tranh cách mạng, chính thức ra đời từ Cách mạng tháng Tám và ngày càng hoàn thiện. Theo những quy định trong Chương I Hiến pháp năm 2013, hệ thống chính trị của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam bao gồm: Đảng Cộng sản Việt Nam, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội cựu chiến binh Việt Nam, trong đó Đảng Cộng sản Việt Nam là hạt nhân chính trị lãnh đạo và Nhà nước là trụ cột của hệ thống chính trị.

4.2. Vị trí, vai trò của Đảng Cộng sản trong hệ thống chính trị Việt Nam

Đảng Cộng sản là một bộ phận cấu thành và là hạt nhân chính trị lãnh đạo của hệ thống chính trị. Sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản đối với hệ thống chính trị và đối với xã hội là một nguyên lí XHCN nói chung và của nước ta nói riêng. Củng cố và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị là yếu tố quyết định đối với thắng lợi của công cuộc đổi mới và sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội ở nước ta.

Từ khi giành được chính quyền đến nay, qua các giai đoạn lịch sử khác nhau, Đảng luôn là lực lượng lãnh đạo chính quyền và các tổ chức trong hệ thống chính trị. Trong giai đoạn hiện nay, để thực hiện thành công sự nghiệp công nghiệp hoá, hiện đại hoá đất nước, xây dựng nhà nước pháp quyền Việt Nam XHCN, phát triển nền kinh tế thị trường và hội nhập quốc tế, việc phát huy vai trò hạt nhân chính trị và tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị ngày càng quan trọng.

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị luôn được thể hiện trong các bản hiến pháp.

Trong Hiến pháp năm 1946, mặc dù không có một điều khoản riêng quy định về sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị nhưng thông qua chế định Chủ tịch nước, với vị trí và vai trò đặc biệt của Chủ tịch Hồ Chí Minh, người sáng lập ra Đảng Cộng sản Việt Nam và là vị Chủ tịch nước đầu tiên của Việt Nam, các quan điểm, chủ trương, đường lối của Đảng đã được tổ chức thực hiện thắng lợi. Hiến pháp năm 1959 đã thể hiện quyền lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị trong Lời nói đầu. Hiến pháp năm 1980 đã thể chế hoá vai trò lãnh đạo của Đảng trong Lời nói đầu, Điều 4 Hiến pháp và lần đầu tiên thuật ngữ mới "*Hiến pháp thể chế hoá đường lối của Đảng*" được

sử dụng. Hiến pháp năm 1992, được sửa đổi, bổ sung năm 2001 tiếp tục ghi nhận ngắn gọn, chặt chẽ và đầy đủ hơn vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị tại Điều 4.

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội và đã có những bổ sung, phát triển quan trọng: quy định đầy đủ hơn bản chất, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam: "*Đảng Cộng sản Việt Nam là đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân lao động và của dân tộc..., lấy chủ nghĩa Mác - Lênin và tư tưởng Hồ Chí Minh làm nền tảng tư tưởng, là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội*" (khoản 1 Điều 4); quy định rõ trách nhiệm của Đảng đối với nhân dân, trước nhân dân: "*Đảng Cộng sản Việt Nam gắn bó mật thiết với Nhân dân, phục vụ Nhân dân, chịu sự giám sát của Nhân dân, chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định của mình*" (khoản 2 Điều 4); đồng thời quy định: "*Các tổ chức của Đảng và đảng viên Đảng Cộng sản Việt Nam hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật*" (khoản 3 Điều 4).

Nội dung lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội được thể hiện trong cương lĩnh chính trị của Đảng và được bổ sung, cụ thể hoá trong các nghị quyết đại hội Đảng qua các nhiệm kì và các nghị quyết chuyên đề, bao gồm những mặt cơ bản sau:

- Đề ra đường lối, chủ trương, chính sách lớn để định hướng cho sự phát triển của Nhà nước và xã hội trong từng thời kì cụ thể;

- Vạch ra những phương hướng và nguyên tắc cơ bản làm cơ sở cho việc xây dựng và hoàn thiện Nhà nước và pháp luật, củng cố và phát triển hệ thống chính trị, thiết lập chế độ dân chủ XHCN, phát huy quyền làm chủ của nhân dân;

- Đề ra những quan điểm và chính sách về công tác cán bộ; phát hiện, lựa chọn, bồi dưỡng những đảng viên ưu tú và những người ngoài Đảng có phẩm chất và năng lực giới thiệu với các cơ

quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội thông qua cơ chế bầu cử, tuyển chọn để bố trí vào làm việc trong cơ quan nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội;

- Đảng thực hiện sự lãnh đạo của mình thông qua các đảng viên và tổ chức Đảng bằng cách giáo dục đảng viên nêu cao vai trò tiên phong, gương mẫu, qua đó tập hợp, giáo dục và động viên quần chúng tham gia quản lí nhà nước, quản lí xã hội, ủng hộ và tích cực thực hiện đường lối chính sách của Đảng, tôn trọng và thực hiện nghiêm chỉnh pháp luật của Nhà nước;

- Đảng thực hiện công tác kiểm tra việc chấp hành và tổ chức thực hiện đường lối, chính sách, nghị quyết của Đảng đối với các đảng viên, các tổ chức Đảng, các cơ quan nhà nước và tổ chức xã hội, phát hiện và uốn nắn kịp thời những sai lầm, lệch lạc. Đồng thời, Đảng tiến hành tổng kết thực tiễn, rút kinh nghiệm để không ngừng bổ sung và hoàn thiện các đường lối, chính sách trên tất cả các lĩnh vực của đời sống xã hội.

Về thực chất, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội là lãnh đạo chính trị mang tính định hướng, tạo điều kiện để Nhà nước và các tổ chức thành viên của hệ thống chính trị có cơ sở chủ động sáng tạo trong tổ chức và hoạt động bằng những công cụ, phương pháp và biện pháp cụ thể của mình. Phương pháp để thực hiện sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước là những phương pháp dân chủ, giáo dục, thuyết phục và dựa vào uy tín, năng lực của các đảng viên và tổ chức cơ sở Đảng. So với các đảng chính trị cầm quyền trong các nhà nước khác, vị trí, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam đối với Nhà nước và xã hội có những đặc trưng riêng như: Quyền lãnh đạo của Đảng được ghi nhận trong Hiến pháp; cơ sở chính trị - xã hội của Đảng rất rộng, sự lãnh đạo của Đảng được tất cả các tổ chức chính trị - xã hội thừa nhận; Đảng là đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của cả dân tộc... Vì vậy, những chủ

trương và quan điểm lớn của Đảng được mọi tầng lớp nhân dân quan tâm, tham gia góp ý kiến từ khi soạn thảo và tích cực ủng hộ, tổ chức thực hiện trên thực tế.

Những năm vừa qua, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và xã hội đã có nhiều đổi mới, tạo tiền đề cho việc kiện toàn và phát huy vai trò, hiệu lực quản lí của Nhà nước, xây dựng và đổi mới hệ thống chính trị, phát huy quyền làm chủ của nhân dân. Tuy nhiên, sự lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và hệ thống chính trị vẫn còn những khuyết điểm; phương thức lãnh đạo của Đảng còn chậm đổi mới, việc kiện toàn bộ máy của hệ thống chính trị và công tác tổ chức cán bộ trên một số phương diện còn hạn chế, yếu kém. Tình trạng Đảng bao biện, làm thay, can thiệp sâu vào công việc thuộc chức năng của Nhà nước vẫn còn, chưa phát huy hết khả năng của các tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị và quyền làm chủ của nhân dân. Để khắc phục khuyết điểm này, Đảng ta đã chủ trương và kiên quyết tự đổi mới và chấn chỉnh, phát huy ở tầm cao hơn bản lĩnh và sức chiến đấu của Đảng, đặc biệt là về năng lực tổ chức, chỉ đạo thực hiện, vươn lên ngang tầm đòi hỏi đối với trách nhiệm lãnh đạo đất nước trong giai đoạn mới.

4.3. Vị trí, vai trò của Nhà nước trong hệ thống chính trị Việt Nam

Nhà nước có vị trí và vai trò hết sức quan trọng trong hệ thống chính trị. Bởi vì, quyền lực chính trị bao giờ cũng thể hiện tập trung ở quyền lực nhà nước, tổ chức và hoạt động của hệ thống chính trị về căn bản luôn phải dựa trên cơ sở của pháp luật do Nhà nước ban hành, hiệu quả hoạt động của hệ thống chính trị phụ thuộc rất nhiều vào sức mạnh và hiệu lực quản lí nhà nước. Nhà nước là một bộ phận hợp thành của hệ thống chính trị nhưng nó luôn đứng ở vị trí trung tâm của hệ thống đó và giữ vai trò quan trọng, là công cụ để thực hiện quyền lực nhân dân, giữ gìn trật tự kỉ cương và bảo đảm công bằng xã hội.

So với các tổ chức thành viên khác của hệ thống chính trị, Nhà nước có những đặc điểm, điều kiện (có thể gọi là ưu thế) sau đây:

- Nhà nước là đại diện chính thức của toàn bộ dân cư, là tổ chức rộng lớn nhất trong xã hội; Nhà nước quản lí tất cả công dân và cư dân trong phạm vi lãnh thổ của mình;

- Nhà nước có chủ quyền tối cao trong lĩnh vực đối nội cũng như đối ngoại, có bộ máy quyền lực và có sức mạnh để bảo đảm thực hiện quyền lực chính trị và bảo vệ chế độ chính trị của Nhà nước;

- Nhà nước có pháp luật, công cụ có hiệu lực nhất để thiết lập trật tự kỉ cương, quản lí mọi mặt đời sống xã hội;

- Nhà nước có đủ điều kiện và sức mạnh vật chất để tổ chức và thực hiện quyền lực chính trị, quản lí đất nước và xã hội; đồng thời Nhà nước còn có thể bảo trợ cho các tổ chức khác trong hệ thống chính trị để thực hiện các hoạt động của mình.

Hơn 70 năm xây dựng và phát triển, Nhà nước ta luôn giữ vững vị trí trụ cột của hệ thống chính trị, phát huy vai trò to lớn trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ đất nước, là công cụ chủ yếu để nhân dân thực hiện quyền làm chủ của mình. Nguyên tắc "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân*" đã được ghi nhận trong tất cả năm bản hiến pháp, là cơ sở để tổ chức và thực hiện quyền lực nhà nước theo tư tưởng Hồ Chí Minh: "*Nước ta là nước dân chủ, bao nhiêu lợi ích đều vì dân, bao nhiêu quyền hạn đều của dân... quyền hành và lực lượng đều ở nhân dân*".[1]

Tuy nhiên, bên cạnh những ưu điểm và những thành tựu đã đạt được, Nhà nước ta còn bộc lộ những khuyết điểm và yếu kém như: Tổ chức bộ máy cồng kềnh, nạn quan liêu, lãng phí, tham nhũng còn nghiêm trọng, việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ còn hạn chế, một bộ phận cán bộ, công chức chưa ngang tầm

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 5, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1985, tr. 299.

với nhiệm vụ, hệ thống pháp luật chưa đồng bộ, chưa tạo đủ khuôn khổ pháp lí cần thiết, việc thi hành pháp luật có nơi có lúc chưa nghiêm, kỉ luật, kỉ cương còn lỏng lẻo.

Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 12 (2016) đã đề ra chủ trương tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam với một số định hướng, giải pháp cơ bản như[1]:

- Coi việc tiếp tục xây dựng, hoàn thiện nhà nước pháp quyền XHCN do Đảng lãnh đạo là nhiệm vụ trọng tâm của đổi mới hệ thống chính trị.

- Trong tổ chức và hoạt động của Nhà nước, phải thực hiện dân chủ, tuân thủ các nguyên tắc pháp quyền và phải tạo ra sự chuyển biến tích cực, đạt kết quả cao hơn. Xây dựng nhà nước pháp quyền phải tiến hành đồng bộ cả lập pháp, hành pháp, tư pháp và được tiến hành đồng bộ với đổi mới hệ thống chính trị theo hướng tinh gọn, hiệu lực, hiệu quả; gắn với đổi mới kinh tế, văn hóa, xã hội. Tiếp tục hoàn thiện cơ chế bảo vệ Hiến pháp và pháp luật.

- Hoàn thiện thể chế, chức năng, nhiệm vụ, phương thức và cơ chế vận hành, nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nhà nước pháp quyền xã hội chủ nghĩa.

- Tiếp tục hoàn thiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức của Nhà nước theo quy định của Hiến pháp năm 2013, đáp ứng các đòi hỏi của nhà nước pháp quyền XHCN trong điều kiện phát triển kinh tế thị trường định hướng XHCN và hội nhập quốc tế. Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật, thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ. Phân định rõ hơn vai trò và hoàn thiện cơ chế giải quyết tốt mối quan hệ giữa Nhà nước và thị trường.

---

[1] *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016, tr. 175 - 176.

- Trong những năm tới, đẩy mạnh việc hoàn thiện pháp luật gắn với tổ chức thi hành pháp luật nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả của nhà nước pháp quyền XHCN. Bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lí xã hội, vừa là công cụ để nhân dân làm chủ, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước. Quản lí đất nước theo pháp luật, đồng thời coi trọng xây dựng nền tảng đạo đức xã hội.

- Xác định rõ cơ chế phân công, phối hợp thực thi quyền lực nhà nước, nhất là cơ chế kiểm soát quyền lực giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp trên cơ sở quyền lực nhà nước là thống nhất; xác định rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của mỗi quyền. Đồng thời, quy định rõ hơn cơ chế phối hợp trong việc thực hiện và kiểm soát các quyền ở các cấp chính quyền. Tiếp tục phân định rõ thẩm quyền và trách nhiệm giữa các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương và của mỗi cấp chính quyền địa phương.

4.4. Vị trí, vai trò của các tổ chức chính trị - xã hội trong hệ thống chính trị Việt Nam

Điều 25 Hiến pháp năm 2013 quy định công dân có quyền hội họp, lập hội theo quy định của pháp luật. Ở nước ta, có nhiều tổ chức khác nhau. Tuy nhiên, không phải tất cả các tổ chức đó đều có thể là thành viên của hệ thống chính trị, mà chỉ có những tổ chức chính trị - xã hội lớn, có ảnh hưởng sâu rộng như Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Công đoàn Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam và Hội cựu chiến binh Việt Nam mới là các bộ phận hợp thành hệ thống chính trị.

- *Mặt trận Tổ quốc Việt Nam* là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, các tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước

ngoài. Với tính chất đó, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam có vị trí và vai trò hết sức quan trọng trong hệ thống chính trị. Điều 9 Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận: *"Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân"*. Mục tiêu và nhiệm vụ chính trị của Mặt trận là đại diện, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; phát huy sức mạnh đại đoàn kết toàn dân tộc, thực hiện dân chủ, tăng cường đồng thuận xã hội; giám sát, phản biện xã hội; tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần bảo vệ Tổ quốc.

- *Công đoàn Việt Nam* là tổ chức chính trị - xã hội rộng lớn của giai cấp công nhân và người lao động được thành lập trên cơ sở tự nguyện, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong phạm vi chức năng, nhiệm vụ của mình được quy định tại Điều 10 Hiến pháp năm 2013, Công đoàn Việt Nam có vai trò rất quan trọng trong việc đại diện cho người lao động, chăm lo bảo vệ quyền, lợi ích hợp pháp, chính đáng của người lao động; tham gia quản lí nhà nước, quản lí kinh tế - xã hội, tham gia kiểm tra, thanh tra, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, tổ chức, đơn vị, doanh nghiệp về những vấn đề liên quan đến quyền, nghĩa vụ của người lao động; tuyên truyền, vận động người lao động học tập, nâng cao trình độ, kĩ năng nghề nghiệp, chấp hành pháp luật, xây dựng và bảo vệ Tổ quốc.

- *Hội nông dân Việt Nam* là tổ chức chính trị - xã hội của giai cấp nông dân Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong phạm vi chức năng của mình, Hội nông dân Việt Nam tập hợp, vận động, giáo dục hội viên, nông dân phát huy quyền làm chủ, tích cực học tập nâng cao trình độ, năng lực về mọi mặt; đại diện giai cấp nông dân tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước và

khối đại đoàn kết toàn dân tộc; chăm lo, bảo vệ quyền và lợi ích chính đáng, hợp pháp của nông dân; tổ chức các hoạt động dịch vụ, tư vấn, hỗ trợ nông dân trong sản xuất, kinh doanh và đời sống.

- *Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh* là tổ chức chính trị - xã hội, liên minh tự nguyện của thanh niên Việt Nam, là đội dự bị và cánh tay đắc lực của Đảng Cộng sản Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong chức năng, nhiệm vụ của mình, Đoàn thanh niên Cộng sản Hồ Chí Minh tập hợp, đoàn kết, giáo dục và rèn luyện thế hệ trẻ, tham gia tích cực vào các hoạt động của nhà nước và xã hội; phối hợp với các cơ quan nhà nước, các tổ chức chính trị - xã hội, các tổ chức kinh tế và các đoàn thể quần chúng khác chăm lo và bảo vệ quyền lợi của thế hệ trẻ, đề xuất với Đảng và Nhà nước các chính sách, quan điểm phát huy năng lực và tạo điều kiện cho thế hệ trẻ Việt Nam phát triển toàn diện.

- *Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam* là tổ chức chính trị - xã hội của phụ nữ Việt Nam, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Trong chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam tập hợp, đoàn kết, động viên, giáo dục các tầng lớp phụ nữ tham gia tích cực vào các công việc của Nhà nước và xã hội, các quá trình phát triển kinh tế, văn hoá, giáo dục, thực hiện bình đẳng giới, phát huy vai trò đặc biệt của nữ giới trong việc xây dựng nếp sống văn minh, gia đình văn hoá, giáo dục các thế hệ thanh thiếu niên Việt Nam...

- *Hội cựu chiến binh Việt Nam* là tổ chức chính trị - xã hội, là thành viên có vị trí, vai trò quan trọng trong hệ thống chính trị, thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, một tổ chức thành viên của hệ thống chính trị. Hội cựu chiến binh Việt Nam tập hợp, đoàn kết, bồi dưỡng và động viên cựu chiến binh phấn đấu giữ vững bản chất cách mạng, tham gia xây dựng và bảo vệ chính

quyền, phát huy dân chủ, góp phần giữ ổn định chính trị, tăng cường quốc phòng và an ninh; tham gia thực hiện các nhiệm vụ phát triển kinh tế, văn hoá, xã hội; góp phần tích cực vào việc giáo dục thế hệ trẻ và tham gia vào hoạt động nhân dân, thực hiện đường lối đối ngoại của Đảng và Nhà nước.

Với vị trí và vai trò của mình, mỗi thành viên trong hệ thống chính trị nước ta có nhiệm vụ quan trọng với các hình thức cơ bản như:

- Tham gia xây dựng Đảng thông qua các hoạt động như: góp ý xây dựng các đường lối, quan điểm, chủ trương, chính sách của Đảng, tham gia vào công tác xây dựng Đảng...;

- Tham gia xây dựng bộ máy nhà nước thông qua các hoạt động như: tham gia công tác bầu cử; tham gia tuyển chọn các chức danh cụ thể trong bộ máy nhà nước...;

- Tham gia xây dựng chính sách, pháp luật thông qua các hoạt động: kiến nghị với cơ quan có thẩm quyền sáng kiến xây dựng pháp luật; cử đại diện tham gia vào các ban soạn thảo, tổ biên tập các dự án luật, pháp lệnh, các văn bản QPPL khác, các đề án, chính sách cụ thể; tổ chức góp ý kiến vào các dự thảo văn bản QPPL, các chương trình, đề án...;

- Tham gia giám sát và phản biện xã hội đối với các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước thông qua nhiều hình thức nhằm góp phần bảo đảm tính đúng đắn, phù hợp với thực tiễn trong việc xây dựng chính sách, pháp luật của Nhà nước, đáp ứng yêu cầu, nguyện vọng và lợi ích hợp pháp, chính đáng của nhân dân; phát huy dân chủ, tăng cường đồng thuận trong xã hội;

- Tuyên truyền, vận động nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nâng cao ý thức pháp luật, chấp hành chính sách, pháp luật;

- Tham gia vào công tác kiểm tra, giám sát xã hội đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước...

5. CHÍNH SÁCH ĐẠI ĐOÀN KẾT VÀ ĐƯỜNG LỐI DÂN TỘC CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Chính sách đại đoàn kết và đường lối dân tộc là những vấn đề lớn của cách mạng Việt Nam, một trong những nội dung quan trọng phản ánh bản chất của chế độ chính trị nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Cả năm bản Hiến pháp của nước ta đều có những quy định cụ thể phản ánh chính sách đại đoàn kết và đường lối dân tộc của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

- Hiến pháp năm 1946 ngay trong Lời nói đầu đã ghi nhận: "*Hiến pháp Việt Nam... phải xây dựng trên những nguyên tắc dưới đây: Đoàn kết toàn dân không phân biệt giống nòi, gái trai, giai cấp, tôn giáo. Đảm bảo các quyền tự do dân chủ. Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân*". Trong các điều 1, 6, 7 quy định địa vị pháp lí và quyền bình đẳng của tất cả mọi người không phân biệt nòi giống, trai gái, giàu nghèo, giai cấp, tôn giáo; mọi người đều ngang quyền về mọi phương diện chính trị, kinh tế, văn hoá và bình đẳng trước pháp luật. Đây là cơ sở pháp lí quan trọng làm nền tảng cho việc xây dựng khối đại đoàn kết toàn dân. Đồng thời, Điều 8 còn ghi nhận: "*Ngoài sự bình đẳng về quyền lợi, những quốc dân thiểu số được giúp đỡ về mọi phương diện để chóng tiến kịp trình độ chung*".

- Hiến pháp năm 1959 trong Lời nói đầu ghi nhận tinh thần đoàn kết dân tộc ta trong đấu tranh chống sự xâm lược của nước ngoài để giải phóng đất nước và tầm quan trọng của chính sách đại đoàn kết dân tộc trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội trên miền Bắc, đấu tranh thống nhất đất nước, xác định quan hệ bình đẳng giúp nhau giữa các dân tộc là một trong những nội dung quan trọng được quy định trong Hiến pháp. Điều 3 Hiến pháp năm 1959 quy định: "*Nước Việt Nam dân chủ cộng hoà là một nước thống nhất gồm nhiều dân tộc. Các dân tộc sống trên đất nước Việt Nam đều bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ. Nhà*

nước có nhiệm vụ giữ gìn và phát triển sự đoàn kết giữa các dân tộc. Mọi hành vi khinh miệt, áp bức, chia rẽ dân tộc đều bị nghiêm cấm. Các dân tộc có quyền duy trì hoặc sửa đổi phong tục, tập quán, dùng tiếng nói, chữ viết, phát triển văn hoá dân tộc của mình". Đồng thời cũng quy định: "*Nhà nước ra sức giúp đỡ các dân tộc thiểu số mau tiến kịp trình độ kinh tế và văn hoá chung*".

Chính sách đại đoàn kết, thực hiện quyền bình đẳng giữa các dân tộc đã trở thành tư tưởng chỉ đạo trong toàn bộ quá trình tổ chức và hoạt động của Nhà nước ta và của hệ thống chính trị, tạo ra sức mạnh to lớn bảo đảm cho sự thắng lợi của công cuộc xây dựng chủ nghĩa xã hội trên miền Bắc và đấu tranh giải phóng miền Nam thống nhất đất nước.

- Hiến pháp năm 1980 ra đời sau khi đất nước thống nhất, cả nước quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội. Tư tưởng về đoàn kết dân tộc có những điều kiện mới để phát triển. Những quy định trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 đã được kế thừa và phát triển ở mức cao hơn và được ghi nhận trong Điều 5 Hiến pháp năm 1980. Đồng thời, Điều 9 Hiến pháp năm 1980 khẳng định: "*Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, giáo dục và động viên nhân dân đề cao ý thức làm chủ tập thể, ra sức thi đua xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc*".

- Trong quá trình thực hiện đường lối đổi mới, một lần nữa truyền thống đoàn kết dân tộc lại là nguồn sức mạnh to lớn để nhân dân ta tiếp tục vượt qua khó khăn, thu được những thành tựu mới, xây dựng và bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam XHCN. Hiến pháp năm 1992 đã thể hiện một cách đầy đủ và sâu sắc hơn chính sách đoàn kết và đường lối dân tộc của nước ta trong Điều 5. Đồng thời nhận rõ tầm quan trọng và sức mạnh to lớn của nhân dân trong khối đại đoàn kết dân tộc, Điều 9 Hiến pháp năm 1992

đã quy định: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân. Mặt trận phát huy truyền thống đoàn kết toàn dân, tăng cường sự nhất trí về chính trị và tinh thần trong nhân dân, tham gia xây dựng và củng cố chính quyền nhân dân, cùng Nhà nước chăm lo và bảo vệ lợi ích chính đáng của nhân dân, động viên nhân dân thực hiện quyền làm chủ, nghiêm chỉnh thi hành Hiến pháp và pháp luật, giám sát hoạt động của cơ quan nhà nước, đại biểu dân cử và cán bộ, viên chức Nhà nước. Nhà nước tạo điều kiện để Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên hoạt động có hiệu quả*".

Hiến pháp năm 2013 kế thừa và phát triển các quy định của Hiến pháp năm 1992, đã quy định một cách đầy đủ, toàn diện và sâu sắc đường lối đại đoàn kết và chính sách dân tộc của nước ta tại Điều 5, Điều 9 và các điều khoản khác.

Như vậy, chính sách đoàn kết và đường lối dân tộc đã được thể hiện một cách nhất quán trong toàn bộ năm bản hiến pháp, phản ánh bản chất tốt đẹp của chế độ chính trị của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, phù hợp với truyền thống đoàn kết, nhân nghĩa từ ngàn đời của dân tộc ta, đã thực sự phát huy tác dụng, tập hợp và phát huy sức mạnh to lớn của cả dân tộc trong sự nghiệp dựng nước và giữ nước, phục vụ thiết thực lợi ích của các dân tộc và toàn thể nhân dân.

6. CHÍNH SÁCH ĐỐI NGOẠI CỦA NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Bản chất của chế độ chính trị trong mỗi nước không chỉ được phản ánh trong các chính sách đối nội mà còn thể hiện rõ nét trong chính sách đối ngoại, trong việc thiết lập và giải quyết các quan hệ với các nước khác.

Từ khi thành lập đến nay, Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam luôn chủ trương thực hiện một cách nhất quán chính sách

đối ngoại hoà bình, hữu nghị và hợp tác vì sự tiến bộ xã hội trên cơ sở tôn trọng các quyền dân tộc cơ bản của mỗi nước và những nguyên tắc cùng chung sống hoà bình. Tuy nhiên, do điều kiện lịch sử trong mỗi giai đoạn cụ thể nên cách thể hiện trong các bản hiến pháp nước ta không hoàn toàn giống nhau. Những năm gần đây, cùng với những thành tựu to lớn mà Nhà nước và nhân dân ta dưới sự lãnh đạo của Đảng đã đạt được ở trong nước, hoạt động đối ngoại của chúng ta cũng đã có những bước phát triển quan trọng. Với phương châm "*Việt Nam muốn làm bạn với tất cả các nước trên thế giới*", Nhà nước ta đã không ngừng mở rộng quan hệ với các nước, uy tín của Việt Nam trên trường quốc tế ngày càng được nâng cao. Đường lối đó đã được thể chế hoá một cách đầy đủ và sâu sắc trong Điều 14 Hiến pháp năm 1992: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện chính sách hoà bình, hữu nghị, mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau, trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ của nhau, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng và các bên cùng có lợi; tăng cường tình đoàn kết hữu nghị và quan hệ hợp tác với các nước xã hội chủ nghĩa và các nước láng giềng; tích cực ủng hộ và góp phần vào cuộc đấu tranh chung của nhân dân thế giới vì hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội*". Đường lối đối ngoại đó thể hiện rõ bản chất của Nhà nước ta và truyền thống đoàn kết, nhân nghĩa của dân tộc Việt Nam, phản ánh đúng đắn ý chí, nguyện vọng của nhân dân ta và phù hợp với xu hướng phát triển của thế giới hiện đại.

Kế thừa quy định trên của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục có bước phát triển mới, thể hiện đầy đủ và toàn diện hơn chính sách đối ngoại của Việt Nam. Điều 12 Hiến pháp năm 2013 khẳng định: "*Nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam thực hiện nhất quán đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hoà*

bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hoá quan hệ, chủ động và tích cực hội nhập, hợp tác quốc tế trên cơ sở tôn trọng độc lập, chủ quyền và toàn vẹn lãnh thổ, không can thiệp vào công việc nội bộ của nhau, bình đẳng, cùng có lợi; tuân thủ Hiến chương Liên hợp quốc và điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là thành viên; là bạn, đối tác tin cậy và thành viên có trách nhiệm trong cộng đồng quốc tế vì lợi ích quốc gia, dân tộc, góp phần vào sự nghiệp hoà bình, độc lập dân tộc, dân chủ và tiến bộ xã hội trên thế giới".

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân biệt các khái niệm "Chính trị", "Chế độ chính trị"?

2. Nội dung quyền dân tộc cơ bản trong Hiến pháp năm 2013 có gì khác so với trước đây? Việc ghi nhận quyền dân tộc cơ bản trong Hiến pháp có ý nghĩa như thế nào?

3. Chính thể của Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 là chính thể gì? Đặc trưng của chính thể đó là gì?

4. Hệ thống chính trị của Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 gồm những thành tố nào? Vai trò của các thành tố đó trong hệ thống chính trị của Việt Nam là gì và giữa chúng có sự tương quan như thế nào?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 9, Nxb. Chính trị quốc gia, 2009.

2. Nghị quyết số 51/2001/QH10 ngày 25 tháng 12 năm 2001 của Quốc hội về vệc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992.

3. Văn kiện Hội nghị lần thứ 6 Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam (khoá VI).

4. Đỗ Nguyễn Phương - Trần Ngọc Đường, *Xây dựng nền dân chủ XHCN và nhà nước pháp quyền,* Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1992.

CHƯƠNG V
QUỐC TỊCH VIỆT NAM

1. KHÁI NIỆM QUỐC TỊCH

1.1. Định nghĩa

Quốc tịch là chế định cơ bản của LHP về địa vị pháp lí của công dân, là tiền đề pháp lí bắt buộc để cá nhân có thể được hưởng các quyền và nghĩa vụ công dân của nhà nước.

Nói đến quốc tịch là nói đến tư cách công dân của nhà nước độc lập, có chủ quyền. Nội dung quốc tịch thể hiện mối quan hệ pháp lí - chính trị giữa cá nhân cụ thể với chính quyền nhà nước nhất định. Xét về mặt nội dung, trong mỗi chế độ nhà nước khác nhau, quốc tịch có nội dung khác nhau. Nội dung quốc tịch phụ thuộc vào kiểu nhà nước và cơ sở kinh tế - xã hội đã quyết định kiểu nhà nước đó. Mỗi hình thái kinh tế - xã hội có một kiểu nhà nước, mỗi kiểu nhà nước lại có một nội dung mối quan hệ nhà nước - công dân tương ứng, thể hiện trình độ khác nhau. Quốc tịch là chế định pháp lí có tính chất tổng hợp, quy định mối quan hệ mọi mặt giữa cá nhân với nhà nước.

Quốc tịch thể hiện mối quan hệ có tính ổn định rất cao, bền vững về mặt thời gian. Mối quan hệ này không dễ dàng bị thay đổi mà chỉ có thể thay đổi trong những trường hợp đặc biệt, với những điều kiện hết sức khắt khe. Đối với những người nước ngoài đã xin nhập quốc tịch của một nhà nước thì mối quan hệ này tồn tại dài hay ngắn là phụ thuộc vào thái độ của người đó đối với nhà nước mà họ mang quốc tịch (tích cực hay không tích cực).

Về mặt không gian, mối quan hệ này hoàn toàn không bị giới hạn. Khi đã là công dân của một nhà nước, người đó phải chịu sự chi phối và tác động mọi mặt bởi chính quyền nhà nước, dù người đó ở bất kì nơi nào, trong nước hay ở nước ngoài. Mặt khác, người đó luôn luôn được nhà nước bảo đảm cho hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ công dân đối với nhà nước. Tuy nhiên, do điều kiện khách quan đặc biệt, một số quyền và nghĩa

vụ tạm thời không thể lĩnh hội và thực hiện được ở một phạm vi nhất định. *Ví dụ*: Khi sống ở nước ngoài, công dân không thể thực hiện được quyền bầu cử, quyền và nghĩa vụ tham gia quân đội... Như vậy, mối quan hệ giữa nhà nước và công dân không bị giới hạn về mặt không gian. Dù ở đâu đi chăng nữa, người mang quốc tịch của một nhà nước vẫn là công dân của nhà nước đó.

Từ sự phân tích trên, có thể đưa ra định nghĩa về quốc tịch như sau: *Quốc tịch là mối quan hệ pháp lí - chính trị có tính chất lâu dài, bền vững, ổn định cao về mặt thời gian, không bị giới hạn về mặt không gian giữa cá nhân cụ thể với chính quyền nhà nước nhất định.*

1.2. Cơ sở cho sự ra đời và tồn tại của quốc tịch

Quốc tịch có quan hệ khăng khít, không tách rời với nhà nước. Sự ra đời và tồn tại của nhà nước quyết định sự ra đời và tồn tại của quốc tịch; sự ra đời và tồn tại của quốc tịch phản ánh sự ra đời và tồn tại của nhà nước. Từ đó cho thấy quan điểm cho rằng phương tiện pháp lí (các văn bản quy phạm pháp luật) làm cho quốc tịch xuất hiện và mất đi là không đúng. Nguyên nhân làm quốc tịch xuất hiện là quá trình vận động xã hội mà kết quả của sự vận động đó là sự xuất hiện của chính quyền nhà nước. Khi thiết lập được chính quyền nhà nước, giai cấp thống trị mới ban hành pháp luật về quốc tịch nhằm điều chỉnh mối quan hệ giữa nhà nước của mình với các cá nhân sống trên lãnh thổ của nhà nước. Người ta chỉ có thể nói về một nhà nước khi quyền lực chính trị bao trùm lên một lãnh thổ nhất định và những cá nhân sống trên lãnh thổ đó. Học thuyết Mác - Lênin về nhà nước và pháp luật đã coi sự phân chia dân cư theo lãnh thổ là một trong những đặc trưng cơ bản của nhà nước. Để thực hiện và bảo vệ chủ quyền quốc gia, chính quyền nhà nước phải xác định ai là những người thuộc về nhà nước mình, chịu sự quản lí về mọi mặt của nhà nước và được nhà nước bảo vệ trước sự can thiệp của các nhà nước khác.

Ngay khi nghiên cứu sự ra đời của nhà nước Aten, Ph. Ăngghen đã chỉ rõ rằng: "*Bây giờ, cái có ý nghĩa quyết định không phải là việc thuộc về những tập đoàn cùng dòng máu nào, mà là địa điểm cư trú, người ta không phải phân chia nhân dân, mà là phân chia địa vực, về phương diện chính trị, dân cư đã đơn thuần trở thành một vật phụ thuộc vào địa vực*".[1]

Như vậy, khi một chính quyền nhà nước được thành lập sẽ làm xuất hiện mối quan hệ pháp lí - chính trị giữa chính quyền nhà nước và các cá nhân đang sống trên lãnh thổ của chính quyền nhà nước đó. Mối quan hệ pháp lí - chính trị này được hình thành một cách tự động và trực tiếp với sự thiết lập chính quyền nhà nước. Khi nhà nước xuất hiện thì quốc tịch cũng xuất hiện một cách tự nhiên. Không có nhà nước thì không thể có quốc tịch và ngược lại, không có quốc tịch nào xuất hiện và tồn tại nếu không có nhà nước. Chỉ có sự ra đời của nhà nước mới làm xuất hiện quốc tịch, chứ tuyệt nhiên không phải là pháp luật về quốc tịch tạo ra quốc tịch. Pháp luật về quốc tịch chỉ điều chỉnh các quan hệ xã hội xung quanh vấn đề quốc tịch, thể chế hoá quốc tịch.

Tóm lại, quốc tịch ra đời, tồn tại và mất đi cùng với sự ra đời, tồn tại và mất đi của chính quyền nhà nước. Nó hoàn toàn mang tính khách quan, không hề phụ thuộc vào bất cứ một ý chí chủ quan hay một yếu tố thần bí nào.

1.3. Quốc tịch với quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Để xác định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, trước hết, phải xác định quốc tịch của họ. Nếu như quyền và nghĩa vụ là chế định trung tâm của LHP về địa vị pháp lí của người công dân thì quốc tịch là chế định có tính chất tiền đề, có ý nghĩa quyết định. Chỉ trên cơ sở đã xác định được quốc tịch của một cá nhân mới có thể xác định được rõ ràng, đầy đủ các quyền và nghĩa vụ

---

[1] C. Mác - Ph. Ăngghen, *Tuyển tập*, Tập 6, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1984, tr. 182.

công dân của họ, bởi lẽ không phải bất kì ai sống trên lãnh thổ một quốc gia cũng đều là công dân của nhà nước đó. Giữa những người là công dân và những người không phải là công dân của nhà nước có sự khác nhau căn bản về quyền và nghĩa vụ. Đặc trưng của quốc tịch là người có quốc tịch của một nhà nước thì được hưởng các quyền và phải thực hiện các nghĩa vụ do pháp luật của nhà nước đó quy định đồng thời phải chịu sự chi phối và quản lí về mọi mặt của nhà nước. Vậy, ai là người được hưởng các quyền và nghĩa vụ công dân, ai phải chịu sự chi phối toàn diện bởi chủ quyền của một nhà nước, điều đó chỉ có thể được xác định trên cơ sở đã xác định được quốc tịch của họ.

Ngày nay, khi con người đã trở thành trung tâm của mọi sự phấn đấu, mọi hoạt động của Nhà nước ta thì các quyền và nghĩa vụ công dân ngày càng được mở rộng cùng với sự phát triển về mọi mặt của xã hội. Đồng thời, yêu cầu của Nhà nước đối với mỗi công dân cũng lớn hơn, đòi hỏi họ phải sử dụng đầy đủ hơn, tích cực hơn các quyền và thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ công dân của mình. Hiến pháp năm 1992 của Nhà nước ta đã quy định rộng rãi, rõ ràng các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó làm cho mọi công dân ý thức được rõ ràng và đầy đủ hơn địa vị thực tế của mình trong xã hội. Hiến pháp năm 1992 vừa là cơ sở pháp lí nhằm bảo đảm và thực hiện quyền dân chủ của công dân, vừa xác định các bảo đảm về chính trị, kinh tế, pháp lí đối với các quyền và nghĩa vụ công dân, vừa động viên quần chúng nhân dân tham gia tích cực vào các hoạt động của Nhà nước và xã hội. Ngay ở đây, ta thấy được mối liên hệ hữu cơ giữa quốc tịch với các quyền và nghĩa vụ công dân. Chỉ khi nào cá nhân đã trở thành công dân của nhà nước độc lập, có chủ quyền thì các quyền và nghĩa vụ công dân của họ mới thật sự có ý nghĩa thực tế và phát huy được tác dụng thiết thực của nó. Vì vậy, điều đầu tiên trong Chương "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" của Hiến pháp

năm 1992 (Điều 49) quy định vấn đề quốc tịch: "*Công dân nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam*". Với quy định trên, những nguyên tắc cơ bản về địa vị pháp lí của công dân trong chế độ nhà nước ta đã được ghi nhận. Nó thể hiện các quyền tự do, bình đẳng, không bị áp bức của công dân.

Mối quan hệ giữa quốc tịch với các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được thể hiện rõ nét trong lịch sử phát triển của Nhà nước ta. Khi Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà được thành lập, nhân dân ta từ chỗ mất nước đã trở thành công dân của một Nhà nước độc lập, có chủ quyền, từ chỗ không có chút quyền nào đến chỗ có quyền làm chủ đất nước. Vị trí làm chủ đó ngày càng được hoàn thiện và củng cố, cùng với sự hoàn thiện và củng cố của Nhà nước ta. Các quyền và nghĩa vụ công dân ngày càng được mở rộng và bảo đảm chắc chắn đi đôi với sự tăng cường và mở rộng cơ sở chính trị, kinh tế, xã hội của chế độ nhà nước ta.

Mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân ngày càng được phát triển bằng sự nỗ lực hoạt động của cả Nhà nước lẫn công dân vì sự nghiệp cách mạng chung.

Ngay từ Cương lĩnh chính trị năm 1930 của Đảng cộng sản Đông Dương đã nêu ra các quyền của nhân dân lao động. Vấn đề đấu tranh nhằm giải phóng nhân dân lao động đã được đề ra bằng cách xác định mục tiêu, các giai đoạn và nhiệm vụ của cách mạng Việt Nam. Tự do và hạnh phúc của nhân dân lao động là trung tâm, là mục đích chính của tất cả mọi sự nỗ lực, phấn đấu của Đảng. Nhằm thực hiện mục đích đó, vấn đề cơ bản là phải đánh đuổi đế quốc, thực dân, giành độc lập dân tộc, đập tan chính quyền bù nhìn, phản động, thiết lập chính quyền của nhân dân lao động. Tự do chỉ có thể có được trên cơ sở đất nước độc lập, Nhà nước thống nhất, có chủ quyền. Tuyên ngôn độc lập của nước ta do Chủ tịch Hồ Chí Minh đọc ngày 02/9/1945 đã tuyên bố với toàn thế giới và quốc dân đồng bào là nước nhà độc lập, Nhà nước

Việt Nam dân chủ cộng hoà là Nhà nước có chủ quyền, nhân dân Việt Nam trở thành công dân của một Nhà nước Việt Nam độc lập. Ở nước Việt Nam, chủ quyền thuộc về nhân dân. Như vậy, quốc tịch Việt Nam hay nói cách khác, mối quan hệ giữa Nhà nước Việt Nam cách mạng với công dân Việt Nam thể hiện rõ địa vị xã hội thực tế của công dân và các quyền cơ bản của họ. Cùng với sự ra đời của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, quốc tịch Việt Nam với nội dung hoàn toàn mới cũng ra đời. Quốc tịch Việt Nam là mối quan hệ pháp lí - chính trị hoàn toàn mới về chất giữa công dân Việt Nam và Nhà nước dân chủ nhân dân - một Nhà nước đã trở thành và cũng là lần đầu tiên trở thành Nhà nước của nhân dân lao động. Với sự phát triển liên tục và không ngừng của Nhà nước về mọi mặt, nội dung quốc tịch Việt Nam ngày càng trở nên phong phú hơn. Điều đó thể hiện sự mở rộng và hoàn thiện không ngừng các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng như những điều kiện bảo đảm về mọi mặt của nó. Chỉ đơn thuần so sánh các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân qua các bản hiến pháp của Nhà nước ta (Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 và 2013) đã thấy nội dung các quyền và nghĩa vụ công dân Việt Nam ngày càng đầy đủ, toàn diện và phong phú hơn.

Như vậy, mối quan hệ giữa quốc tịch và các quyền, nghĩa vụ của công dân cho thấy rằng thông qua cuộc đấu tranh giành độc lập dân tộc, chống áp bức, bóc lột nhằm xây dựng chế độ mới dân chủ, công dân Nhà nước ta đã trở thành chủ thể của các quan hệ xã hội. Trên cơ sở đó, công dân nước ta có điều kiện để phát triển cá nhân mình một cách toàn diện, trở thành người chủ thật sự của đất nước.

2. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG NỘI DUNG PHÁP LUẬT VỀ QUỐC TỊCH TRÊN THẾ GIỚI

2.1. Đường lối chính trị - pháp lí trong pháp luật về quốc tịch của các nước trên thế giới

Pháp luật về quốc tịch luôn luôn giữ vị trí quan trọng trong hệ

thống pháp luật của các quốc gia. Trước sự phát triển mạnh mẽ của xu hướng hoà nhập quốc tế, trước sự bùng nổ quan hệ qua lại giữa các quốc gia, để bảo vệ chủ quyền của mình, các nhà nước càng ngày càng quan tâm đến việc hoàn thiện pháp luật về quốc tịch của mình. Đường lối chính trị - pháp lí của mỗi quốc gia được thể hiện rõ nét trong pháp luật về quốc tịch, được biểu hiện cụ thể ở một số vấn đề sau đây:

Thứ nhất, bằng nhiều cách thức khác nhau, các quốc gia luôn luôn hạn chế hoặc không cho những người có xu hướng chính trị đối lập nhập quốc tịch nước mình.

Chính sách hạn chế hoặc không cho nhập quốc tịch trên cơ sở các điều kiện chính trị được thể hiện trong pháp luật các nước rất khác nhau. Ở phần lớn các nước, chính sách hạn chế, không cho nhập quốc tịch được thể hiện dưới dạng các điều kiện về tư cách đạo đức, về tinh thần chấp hành pháp luật, về thời hạn cư trú hoặc về sức khoẻ (Cộng hoà Pháp, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, Vương quốc Thụy Điển...). Có những nước (như Hoa Kỳ) quy định không cho những người có quan điểm đối lập về hệ tư tưởng nhập quốc tịch. Ngoài ra, pháp luật của một số nước còn cho phép cơ quan nhà nước có thẩm quyền được bác đơn xin nhập quốc tịch của một người vì những lí do đặc biệt, cho dù người đó đã có đầy đủ các điều kiện chung do pháp luật quy định.

Thứ hai, pháp luật về quốc tịch phản ánh chính sách dân số của quốc gia.

Ở những nước có tỉ lệ tăng dân số cao thì pháp luật về quốc tịch thường có những quy định chặt chẽ, khắt khe các điều kiện cho nhập quốc tịch nhằm góp phần hạn chế tốc độ gia tăng dân số. Còn đối với các nước có tỉ lệ gia tăng dân số quá thấp thì pháp luật về quốc tịch lại quy định những điều kiện rất thuận lợi cho việc nhập quốc tịch. Điều này có thể nhận thấy rất rõ trong pháp luật về quốc tịch của các nước như Canada, Australia, Cộng hoà Pháp...

Thứ ba, pháp luật về quốc tịch của tuyệt đại đa số các nước thể hiện khá rõ tính quốc tế của vấn đề quốc tịch. Trong nội dung pháp luật về quốc tịch của các nước thường quy định các giải pháp hoà nhập vào cộng đồng thế giới, thể hiện rõ ở xu hướng công nhận mọi người đều có quyền có quốc tịch, hạn chế tình trạng không có quốc tịch, ngăn chặn nguy cơ rơi vào tình trạng không có quốc tịch.

2.2. Nguyên tắc xác định quốc tịch nguyên thủy

Thông thường, các nước căn cứ vào hai tiêu chí lớn để xác định quốc tịch nguyên thủy (quốc tịch gốc) của một cá nhân: huyết thống và nơi sinh.

2.2.1. Tiêu chí huyết thống

Xuất phát từ truyền thống hình thành dân cư hoặc từ các vấn đề lịch sử, có quốc gia lấy tiêu chí huyết thống, cũng có quốc gia lấy tiêu chí nơi sinh làm căn cứ đầu tiên để xác định quốc tịch nguyên thủy. Qua nghiên cứu cho thấy đại đa số các quốc gia lấy tiêu chí huyết thống làm căn cứ đầu tiên.

Đối với các nước lấy tiêu chí huyết thống làm căn cứ đầu tiên để xác định quốc tịch nguyên thủy, pháp luật về quốc tịch thường quy định các giải pháp phổ biến như:

- Nếu cả cha và mẹ đều có cùng một quốc tịch của một nhà nước thì đứa con sinh ra đương nhiên theo quốc tịch của cha mẹ, không lệ thuộc vào việc đứa con được sinh ra ở đâu, không phụ thuộc vào ý chí của cha mẹ.

- Nếu cha và mẹ đứa trẻ không có cùng quốc tịch của một nhà nước thì đứa trẻ mang quốc tịch của mẹ hay của cha là do sự thoả thuận của hai cha mẹ.

- Nếu chỉ cha hoặc mẹ có quốc tịch của một nhà nước còn người kia là người không có quốc tịch thì quốc tịch của đứa trẻ sẽ theo quốc tịch của cha hoặc mẹ có quốc tịch.

2.2.2. Tiêu chí nơi sinh

Đối với một số nước, tiêu chí nơi sinh lại được coi trọng hơn tiêu chí huyết thống. Theo tiêu chí này trẻ em sinh ra trên lãnh thổ của nhà nước nào thì mang quốc tịch của nhà nước đó, không phụ thuộc vào ý chí của cha mẹ chúng, cũng không lệ thuộc vào việc cha mẹ chúng có mang quốc tịch của nhà nước nào không. Tiêu chí nơi sinh cũng có một số khiếm khuyết như tiêu chí huyết thống là không thể bao quát hết mọi trường hợp, song nó cũng có một số lợi thế so với tiêu chí huyết thống như trong các trường hợp cha mẹ là người không có quốc tịch hoặc đứa trẻ được tìm thấy trên lãnh thổ của nhà nước mà cha mẹ của nó không rõ là ai... Đặc biệt, một số nước còn quy định cả vấn đề quốc tịch của trẻ em do sinh ra trên tàu biển, máy bay (Canađa, Australia). Nơi sinh ở đây được xác định theo tiêu chí quốc tịch của tàu biển, máy bay.

2.3. Về nguyên tắc một hay nhiều quốc tịch

Pháp luật về quốc tịch của các nước quy định rất khác nhau về việc thừa nhận một cá nhân được có một quốc tịch hay cùng một lúc được có nhiều quốc tịch. Điều đó đã dẫn đến tình trạng nhiều người cùng một lúc có hai hoặc nhiều quốc tịch nhưng cũng có nhiều người lại không có quốc tịch nào.

Nhiều nước quy định rõ ràng, chặt chẽ nguyên tắc một người chỉ được mang một quốc tịch (Cộng hoà nhân dân Trung Hoa, Cộng hoà dân chủ nhân dân Lào, Cộng hoà Liên bang Nga, Nhật Bản...). Nhiều nước hoặc công khai thừa nhận một người được có cùng một lúc nhiều quốc tịch hoặc do các quy định trong pháp luật về quốc tịch của họ tất yếu dẫn đến tình trạng một người sẽ mang nhiều quốc tịch cùng một lúc, không phụ thuộc vào ý chí chủ quan của họ. *Ví dụ*: các nước như Cộng hoà Pháp, Canađa, Australia, Campuchia... không quy định người nhập quốc tịch của họ phải từ bỏ quốc tịch mà người đó đang có, cũng không quy định công dân nước mình khi nhập quốc tịch một nước khác thì phải thôi

quốc tịch của mình. Trên thực tế, mâu thuẫn pháp luật giữa các nước cũng có thể dẫn đến tình trạng một người mang nhiều quốc tịch. *Ví dụ*: trường hợp mà đứa trẻ của hai vợ chồng người nước ngoài được sinh ra trên đất nước mà pháp luật về quốc tịch của họ quy định theo tiêu chí lãnh thổ, trong khi đó nhà nước của bố mẹ đứa trẻ lại quy định theo tiêu chí huyết thống. Hoặc, trường hợp người phụ nữ lấy chồng ở một nước mà pháp luật về quốc tịch của họ quy định quốc tịch của phụ nữ theo quốc tịch của người chồng.

Tình trạng một người cùng một lúc mang nhiều quốc tịch gây không ít khó khăn cho hoạt động quản lí và bảo vệ công dân của các nhà nước. Để bảo vệ và thực hiện chủ quyền quốc gia, các nước từ lâu đã hết sức quan tâm đến việc hạn chế và khắc phục tình trạng nhiều quốc tịch. Trong bản Định ước Lahay ngày 12/4/1930, các nước thành viên tham gia đã đạt được sự nhất trí cao trong việc cố gắng làm giảm bớt càng nhiều càng tốt những trường hợp mang nhiều quốc tịch.

2.4. Vấn đề thay đổi quốc tịch

Nhìn chung, pháp luật về quốc tịch của các nước quy định khá cụ thể hai nội dung lớn về vấn đề thay đổi quốc tịch. Đó là mất quốc tịch và nhập quốc tịch.

2.4.1. Về vấn đề mất quốc tịch

Tìm hiểu pháp luật về quốc tịch của các nước chúng ta thấy các quy định về mất quốc tịch thường tập trung vào các nội dung sau:

Thứ nhất, đa phần các nước phân biệt khá rõ ràng, cụ thể trường hợp mất quốc tịch do xin phép (tự nguyện xin thôi quốc tịch) hoặc do tác động của pháp luật thực định (ngoài ý muốn chủ quan) với trường hợp bị tước quốc tịch (với tính cách là những chế tài, có tính trừng phạt).

Thứ hai, nhiều nước quy định cụ thể những trường hợp không

cho phép thôi quốc tịch. *Ví dụ:* những người đang còn nợ thuế hoặc các nghĩa vụ tài chính với nhà nước mà họ đang có quốc tịch; những người bị truy tố hình sự hoặc đang phải thi hành bản án dân sự; những người liên quan đến các lí do an ninh, chính trị...

Thứ ba, các nước đều quy định việc tước quốc tịch chỉ áp dụng đối với hai đối tượng:

- Những người có quốc tịch gốc nhưng thường trú ở nước ngoài có hành vi vi phạm nghiêm trọng về chính trị hoặc có thái độ chính trị xấu đối với nhà nước mà họ mang quốc tịch (như phản bội Tổ quốc, vi phạm nặng về vấn đề an ninh quốc gia hoặc không được phép mà vẫn làm việc cho quốc gia khác dù đã bị cảnh cáo...).

- Những người đã được nhập quốc tịch nhưng có hành vi gian lận trong việc xin nhập quốc tịch hoặc phạm tội theo quy định của pháp luật nước mà họ đã được nhập quốc tịch.

2.4.2. Về vấn đề nhập quốc tịch

Pháp luật về quốc tịch của hầu hết các nước quy định một người nước ngoài muốn nhập quốc tịch của một nước phải đảm bảo các điều kiện sau đây:

Thứ nhất, phải thực hiện đầy đủ các thủ tục theo quy định của nhà nước mà họ muốn nhập quốc tịch;

Thứ hai, phải đạt đến độ tuổi nhất định. Đa số các nước quy định quyền độc lập xin nhập quốc tịch đối với những người đủ tuổi thành niên, còn đối với người chưa thành niên cần có sự chấp thuận của cha mẹ hoặc người đại diện hợp pháp;

Thứ ba, phải có thời gian cư trú nhất định tại nước xin nhập quốc tịch;

Thứ tư, phải biết ngôn ngữ và có khả năng hoà nhập vào cộng đồng văn hoá của nước xin nhập quốc tịch;

Thứ năm, phải đáp ứng các yêu cầu về "tư cách đạo đức" theo quy định của nước xin nhập quốc tịch;

Thứ sáu, phải đáp ứng yêu cầu về sức khoẻ. Ngoài ra, một số nước còn có các quy định về các điều kiện ưu đãi. Vấn đề này quy định của mỗi nước có khác nhau, tùy thuộc vào chính sách quốc tịch của từng nước.

3. NHỮNG VẤN ĐỀ CƠ BẢN TRONG PHÁP LUẬT QUỐC TỊCH VIỆT NAM

3.1. Sự hình thành và phát triển của pháp luật quốc tịch Việt Nam

Vấn đề quốc tịch gắn liền với vấn đề độc lập dân tộc và chủ quyền nhà nước. Dưới chế độ thực dân nửa phong kiến, nước ta không có độc lập, dân ta không có tự do và không có chủ quyền. Do không có Nhà nước Việt Nam độc lập, có chủ quyền nên cũng không có quốc tịch Việt Nam.

Với thắng lợi của Cách mạng tháng Tám năm 1945, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Để khẳng định và thực hiện chủ quyền của Nhà nước, để ghi nhận về mặt pháp lí địa vị xã hội thực tế mới của nhân dân Việt Nam, Hồ Chủ tịch đã thay mặt Nhà nước ta kí một số sắc lệnh quy định vấn đề quốc tịch Việt Nam. Đó là Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945, Sắc lệnh số 73-SL ngày 07/12/1945, Sắc lệnh số 25-SL ngày 25/2/1946, Sắc lệnh số 215-SL ngày 20/10/1948, Sắc lệnh số 051-SL ngày 14/12/1959. Về sau, pháp luật về quốc tịch Việt Nam được bổ sung bởi Nghị quyết số 1013 NQ/TVQH ngày 08/02/1971 của Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Các văn bản pháp luật quốc tịch trên đã xác định các điều kiện để có và mất quốc tịch Việt Nam. Phù hợp với Hiến pháp nước ta lúc bấy giờ, các quy định về quốc tịch đã khẳng định các nguyên tắc bình đẳng nam nữ, bình đẳng dân tộc và nhân đạo. Đặc biệt,

pháp luật về quốc tịch của Nhà nước ta ngay từ đầu đã khẳng định nguyên tắc mỗi người chỉ có một quốc tịch. Quy định này vừa nhằm khẳng định và bảo vệ chủ quyền quốc gia, vừa nhằm bảo vệ quyền lợi của công dân Nhà nước ta và những đứa trẻ sinh ra sau này, tránh sự xung đột pháp luật giữa các quốc gia với nhau.

Các văn bản pháp luật quốc tịch vừa nêu trên của Nhà nước ta đã đáp ứng một cách kịp thời, thiết thực yêu cầu chính trị là xác định được quốc tịch của công dân Nhà nước ta, làm cơ sở và tạo điều kiện đảm bảo cho công dân được hưởng các quyền về mọi mặt đồng thời làm tròn nghĩa vụ đối với Nhà nước.

Tuy nhiên, do điều kiện lúc đó, các quy định trên còn tản mạn, thiếu hệ thống và chưa hoàn chỉnh. Những điểm hạn chế của pháp luật quốc tịch Việt Nam trong thời gian này có thể thấy ở những nội dung sau:

- Chưa thể hiện đầy đủ nguyên tắc bình đẳng giữa nam và nữ, còn có sự hạn chế về lựa chọn quốc tịch.

Điều 2 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định công dân Việt Nam là những người mà:

1. Cha là công dân Việt Nam;

2. Cha không rõ là ai hay không thuộc quốc tịch nào mà mẹ là công dân Việt Nam.

3. Đẻ ở trên lãnh thổ nước Việt Nam mà cha mẹ không rõ là ai hay không thuộc một quốc tịch nào.

Chế độ ta khẳng định sự bình đẳng giữa nam và nữ. Cuộc đấu tranh mà nhân dân ta tiến hành dưới sự lãnh đạo của Đảng là nhằm giành độc lập dân tộc, thực hiện một sự bình đẳng và công bằng xã hội. Thành quả đó, nguyên tắc đó đã được ghi nhận ở tất cả các hiến pháp của Nhà nước ta.

Nhưng xét Điều 2 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 nói

trên, ta thấy quy định này chưa phù hợp với nguyên tắc nam, nữ bình đẳng đã được pháp luật quốc tế và luật pháp của Nhà nước ta ghi nhận. Điều 1 Sắc lệnh số 73-SL ngày 07/12/1945 quy định các điều kiện mà người nước ngoài phải có khi họ xin nhập quốc tịch Việt Nam. Trong đó điều kiện thứ sáu nêu rõ: *"Nếu có vợ hay chồng là người ngoại quốc thì phải được người vợ hay chồng thoả thuận cho nhập quốc tịch Việt Nam"*.

Quy định này đã hạn chế quyền được chọn quốc tịch (Droit d'option de la nationalité) là nguyên tắc đã được pháp luật quốc tế công nhận.[1]

- Chưa có sự phân biệt rõ giữa mất quốc tịch theo ý muốn và tước quốc tịch. Điều 4 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định: *"Kể từ ngày ban hành Sắc lệnh này, những người Việt Nam đã vào dân Pháp sẽ coi là công dân Việt Nam"*.

Như vậy, Điều quy định trên mặc nhiên khôi phục quốc tịch Việt Nam cho tất cả những người Việt Nam đã nhập quốc tịch Pháp, cho dù họ chưa bày tỏ nguyện vọng bỏ quốc tịch Pháp và nhập quốc tịch Việt Nam. Mặt khác, Điều 4 Sắc lệnh số 53-SL còn trái nguyên tắc không công nhận một người có nhiều quốc tịch mà Nhà nước ta đã quy định nhằm bảo vệ chủ quyền quốc gia.

Điều 7 Sắc lệnh số 53-SL ngày 20/10/1945 quy định về vấn đề những công dân Việt Nam bị mất quốc tịch. Trong các quy định này chưa phân biệt sự khác nhau giữa mất quốc tịch theo ý muốn và tước quốc tịch. Mất quốc tịch theo ý muốn (Perte de la nationalité) là do hành động tự nguyện xin thôi quốc tịch một nước, còn tước quốc tịch (Decheance de la nationalité) lại là do có hành vi vi phạm pháp luật một cách nghiêm trọng hoặc có hành động chống đối lại nhà nước mà mình mang quốc tịch. Như vậy,

[1] Theo Điều 1 Công ước về quốc tịch của người phụ nữ kết hôn (ban hành ngày 29/7/1957) thì "việc kết hôn, việc ly hôn cũng như những trường hợp thay đổi quốc tịch của vợ hay chồng không ảnh hưởng đến quốc tịch của người kia".

thôi quốc tịch và bị tước quốc tịch có tính chất hoàn toàn khác nhau, một bên là hoàn toàn tự nguyện, một bên mang tính chất cưỡng bức. Mặt khác, tước quốc tịch là một chế tài chỉ áp dụng đối với những người có quốc tịch nguyên thủy nhưng cư trú ở nước ngoài hoặc những người nước ngoài đã nhập quốc tịch, chứ không áp dụng đối với những người có quốc tịch nguyên thủy mà cư trú ở trong nước.

Ngoài những điểm còn hạn chế có tính chất điển hình được nêu trên, nhiều vấn đề quan trọng khác cũng chưa được quy định trong pháp luật quốc tịch của Nhà nước ta trước kia, như vấn đề quốc tịch của con nuôi, của trẻ em khi cha mẹ có sự thay đổi quốc tịch; vấn đề quốc tịch của vợ hoặc chồng hoặc con thành niên của người nước ngoài đã được nhập quốc tịch Việt Nam...

Khi đất nước hoàn toàn giải phóng, những vấn đề có tính chất hạn chế trên đã được Nhà nước ta đặt vấn đề giải quyết. Ngày 28/6/1988, tại kì họp thứ 3, Quốc hội khoá VIII đã thông qua Luật quốc tịch Việt Nam. Đây là đạo luật đầu tiên của Nhà nước ta về quốc tịch. Với tư duy chính trị và pháp lí mới, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 đã quy định một cách khá đầy đủ, toàn diện và có hệ thống về quốc tịch Việt Nam.

Sau gần 10 năm thực hiện, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 đã phát huy những hiệu quả tích cực, có tác dụng to lớn trong việc tăng cường mối quan hệ giữa Nhà nước và công dân, hướng dẫn và động viên mọi người hưởng các quyền công dân và nâng cao ý thức công dân, hăng hái gánh vác nghĩa vụ công dân, góp phần to lớn vào công cuộc đổi mới toàn diện đất nước. Tuy nhiên, do được ban hành vào những năm đầu của sự nghiệp đổi mới, kinh nghiệm lập pháp tích lũy chưa nhiều, các quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 còn mang tính chất luật khung, khái quát, chưa cụ thể và khó áp dụng trong thực tế, chưa đáp ứng đầy đủ các yêu cầu của Luật ban hành văn bản quy phạm pháp luật.

Quá trình tổng kết thực tiễn gần 10 năm thực hiện Luật cho thấy cần phải nghiên cứu sửa đổi, bổ sung Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988, nhằm bảo đảm Luật quốc tịch Việt Nam phù hợp với các quy định của Hiến pháp năm 1992, tạo cơ chế đồng bộ thực hiện chặt chẽ nguyên tắc một quốc tịch, giải quyết tồn tại về hai quốc tịch do lịch sử để lại trong cộng đồng người Việt Nam định cư ở nước ngoài, tăng cường quản lí nhà nước về quốc tịch và bổ sung các vấn đề mới về quốc tịch chưa được quy định. Trước những đòi hỏi như vậy, tại kì họp thứ 3, Quốc hội khoá X đã thông qua Luật quốc tịch Việt Nam (ngày 20/5/1998). Luật này có hiệu lực từ ngày 01/01/1999.

3.2. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998

3.2.1. Nguyên tắc Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam chỉ công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam

Cùng với việc khẳng định mỗi cá nhân ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam có quyền có quốc tịch (Điều 1), Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định rõ ràng, cụ thể và dứt khoát: "*Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam*" (Điều 3). Nguyên tắc một quốc tịch có ý nghĩa to lớn trong việc thực hiện và bảo vệ chủ quyền quốc gia, được quy định trong toàn bộ hệ thống pháp luật về quốc tịch của Nhà nước ta. Đạo luật đầu tiên của Nhà nước ta về quốc tịch (Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988) mặc dù đã khẳng định nguyên tắc này nhưng các quy định vẫn còn chung chung, dẫn đến tình trạng giải thích không thống nhất nguyên tắc một quốc tịch của Luật. Đồng thời, một số quy định khác của Luật còn thiếu chặt chẽ, thể hiện sự chưa nhất quán về nguyên tắc một quốc tịch, dẫn đến tình trạng nhiều công dân Việt Nam định cư ở nước ngoài có hai hoặc nhiều quốc tịch. Để khắc phục tình trạng trên và nhằm tạo ra cơ chế thực thi đầy đủ

nguyên tắc một quốc tịch, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã quy định các điều kiện cụ thể nhằm ngăn ngừa và hạn chế tình trạng hai hay nhiều quốc tịch như sau:

Thứ nhất, khi quy định các điều kiện để nhập quốc tịch Việt Nam, khoản 3 Điều 20 nêu rõ: "*Công dân nước ngoài được nhập quốc tịch Việt Nam thì không còn giữ quốc tịch nước ngoài, trừ trường hợp đặc biệt do Chủ tịch nước quyết định*". Điều đó có nghĩa, về nguyên tắc, công dân nước ngoài khi được nhập quốc tịch Việt Nam thì buộc phải từ bỏ quốc tịch nước ngoài. Những trường hợp có tính chất hết sức đặc biệt thì chỉ khi Chủ tịch nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam cho phép, người đó mới được giữ lại quốc tịch nước ngoài.

Thứ hai, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định cụ thể những trường hợp mặc nhiên mất quốc tịch Việt Nam. Đó là:

- Trường hợp trẻ em dưới 15 tuổi (được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà không rõ cha mẹ là ai thì đương nhiên có quốc tịch Việt Nam) nếu tìm thấy cha mẹ đều có quốc tịch nước ngoài, cha hoặc mẹ hoặc người giám hộ có quốc tịch nước ngoài thì đứa trẻ đó đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam (Điều 19).

- Trường hợp cả cha và mẹ có sự thay đổi quốc tịch do được thôi quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng cha mẹ được thay đổi theo quốc tịch của họ, tức là mặc nhiên mất quốc tịch Việt Nam (Điều 28).

3.2.2. Có quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 14 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 thì những người có quốc tịch Việt Nam là những người đang có quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực và những người có quốc tịch Việt Nam theo quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998. Trên cơ sở các quy định của Điều 14 này có thể chia thành những trường hợp cụ thể sau đây:

Thứ nhất, là những người đang có quốc tịch Việt Nam cho đến ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực. Trường hợp này bao gồm tất cả những ai hiện đang là công dân Việt Nam, không phụ thuộc vào việc họ được xác định hoặc công nhận như thế nào. Còn từ ngày Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có hiệu lực thì việc xác định ai có quốc tịch Việt Nam phải căn cứ theo các quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998.

Thứ hai, là những người có quốc tịch Việt Nam do sinh ra. Việc xác định quốc tịch do sinh ra là vấn đề có ý nghĩa quan trọng trong pháp luật về quốc tịch. Có nhiều nước xác định quốc tịch của đứa trẻ mới sinh ra theo tiêu chí huyết thống nhưng nhiều nước lại xác định theo tiêu chí nơi sinh. Điều này phụ thuộc vào lịch sử hình thành dân cư và truyền thống của từng quốc gia cụ thể. Đối với Nhà nước ta, với mục đích bảo vệ quyền lợi của trẻ em, việc xác định quốc tịch của những trẻ em sinh ra được dựa trên cơ sở kết hợp hài hoà, hợp lí cả hai tiêu chí huyết thống và nơi sinh. Sự kết hợp hai tiêu chí huyết thống và nơi sinh để xác định quốc tịch của trẻ em mới sinh ra đang trở thành xu hướng phổ biến của nhiều quốc gia. Trên cơ sở kết hợp hai tiêu chí trên, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định:

+ Trẻ em khi sinh ra có cha mẹ đều là công dân Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đó sinh trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam (Điều 16).

+ Trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là người không quốc tịch hoặc có mẹ là công dân Việt Nam, còn cha không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam, không kể trẻ em đó sinh trong hoặc ngoài lãnh thổ Việt Nam.

Trường hợp trẻ em khi sinh ra có cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam, còn người kia là công dân nước ngoài thì có quốc tịch Việt Nam, nếu có sự thoả thuận bằng văn bản của cha mẹ vào thời điểm đăng kí khai sinh cho con (Điều 17).

+ Trường hợp trẻ em sinh ra trên lãnh thổ Việt Nam mà khi sinh có cha mẹ đều là người không quốc tịch, hoặc mẹ là người không quốc tịch còn cha không rõ là ai nhưng có nơi thường trú ở Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam (Điều 18).

+ Trẻ sơ sinh bị bỏ rơi và trẻ em được tìm thấy trên lãnh thổ Việt Nam mà cha mẹ không rõ là ai thì có quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 19).

3.2.3. Nhập quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 20 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân nước ngoài và người không quốc tịch đang thường trú ở Việt Nam được quyền đệ đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam. Những người đệ đơn thì có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu có đủ các điều kiện sau đây:

- Có năng lực hành vi dân sự đầy đủ theo quy định của pháp luật Việt Nam;

- Tuân thủ hiến pháp và pháp luật Việt Nam; tôn trọng truyền thống, phong tục, tập quán của dân tộc Việt Nam;

- Biết tiếng Việt đủ để hoà nhập vào cộng đồng xã hội Việt Nam;

- Đã thường trú ở Việt Nam từ 5 năm trở lên;

- Có khả năng bảo đảm cuộc sống tại Việt Nam.

Bình thường, một người có thể được nhập quốc tịch Việt Nam nếu đủ cả 5 điều kiện trên. Tuy nhiên, có một số đối tượng có thể vẫn được nhập quốc tịch Việt Nam mà không nhất thiết phải có các điều kiện thứ 3, 4 và 5 nêu trên. Đó là những người mà:

- Là vợ, chồng, con, cha hoặc mẹ của công dân Việt Nam;

- Có công lao đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

- Có lợi cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Đồng thời, khoản 4 Điều 20 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng quy định rõ không cho nhập quốc tịch đối với những người mà việc nhập quốc tịch của họ làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam.

3.2.4. Trở lại quốc tịch Việt Nam

Điều 21 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định đối với những người đã mất quốc tịch Việt Nam mà có đơn xin trở lại quốc tịch Việt Nam thì có thể được trở lại quốc tịch Việt Nam nếu thuộc một trong các trường hợp sau đây:

- Xin hồi hương về Việt Nam;

- Có vợ, chồng, con, cha hoặc mẹ là công dân Việt Nam;

- Có công lao đóng góp cho sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam;

- Có lợi cho Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đồng thời Điều 21 cũng nêu rõ việc trở lại quốc tịch Việt Nam sẽ không được chấp nhận, nếu việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam (khoản 2).

3.2.5. Mất quốc tịch Việt Nam

Theo Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân Việt Nam mất quốc tịch Việt Nam trong các trường hợp sau:

- Được thôi quốc tịch Việt Nam

Thôi quốc tịch Việt Nam là trường hợp công dân Việt Nam, do nhiều lí do khác nhau, tự nguyện xin được phép thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch của một nhà nước khác. *Ví dụ:* những người xây dựng gia đình với công dân nước ngoài; những người sang nước ngoài sinh sống với con cái; những người đã làm ăn, sinh sống lâu ở nước ngoài hoặc những người sống ở nước ngoài đã lâu có trăn trở lớn do không làm tròn bổn phận công dân với đất nước... Trước tình hình như vậy, để tạo điều kiện cho người

Việt Nam làm ăn, sinh sống và phát triển ở nước ngoài một cách thuận lợi, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định công dân Việt Nam có đơn xin thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài thì có thể được thôi quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 24). Tuy nhiên, cũng như nhiều nước trên thế giới, pháp luật quốc tịch của Nhà nước ta quy định cụ thể những người sau đây nếu xin thôi quốc tịch Việt Nam thì chưa được thôi:

+ Đang nợ thuế đối với Nhà nước hoặc một nghĩa vụ tài sản đối với cơ quan, tổ chức hoặc công dân Việt Nam;

+ Đang bị truy cứu trách nhiệm hình sự;

+ Chưa chấp hành xong bản án, quyết định của toà án Việt Nam.

Đồng thời, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng quy định cụ thể hai đối tượng không được thôi quốc tịch Việt Nam là:

+ Người xin thôi quốc tịch mà việc đó làm phương hại đến lợi ích quốc gia của Việt Nam (khoản 3 Điều 24);

+ Cán bộ, công chức và những người đang phục vụ trong các lực lượng vũ trang nhân dân (khoản 4 Điều 24).

- Bị tước quốc tịch Việt Nam

Theo Điều 25 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, công dân Việt Nam cư trú ở nước ngoài và người đã được nhập quốc tịch Việt Nam có thể bị tước quốc tịch Việt Nam, nếu có hành động gây phương hại nghiêm trọng đến nền độc lập dân tộc, đến sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc Việt Nam hoặc đến uy tín của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam.

Ngoài các trường hợp cho thôi và tước quốc tịch Việt Nam quy định tại các điều 24 và 25, việc mất quốc tịch còn có thể xảy ra trong các trường hợp sau đây:

+ Theo điều ước quốc tế mà Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam tham gia hoặc kí kết (Điều 13).

+ Hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam do người đã nhập quốc tịch Việt Nam cố ý khai báo sai sự thật hoặc giả mạo giấy tờ khi xin nhập quốc tịch Việt Nam (khoản 1 Điều 26).

3.2.6. Thay đổi quốc tịch của người chưa thành niên và của con nuôi

- Quốc tịch của người chưa thành niên trong trường hợp cha, mẹ có sự thay đổi về quốc tịch được Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 quy định cụ thể như sau:

+ Khi cha mẹ có sự thay đổi về quốc tịch do nhập, thôi hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên sinh sống cùng cha mẹ được thay đổi theo quốc tịch của họ (khoản 1 Điều 28);

+ Khi chỉ cha hoặc mẹ có thay đổi quốc tịch thì quốc tịch của con chưa thành niên được xác định theo sự thoả thuận bằng văn bản của cha mẹ (khoản 2 Điều 28);

+ Sự thay đổi quốc tịch của người từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi phải được sự đồng ý bằng văn bản của người đó (khoản 3 Điều 28);

+ Trường hợp cha mẹ hoặc một trong hai người bị tước quốc tịch Việt Nam hoặc bị hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam thì quốc tịch của con chưa thành niên không thay đổi (Điều 29).

- Quốc tịch của con nuôi chưa thành niên được quy định tại Điều 30 với các nội dung sau:

+ Trẻ em là công dân Việt Nam được người nước ngoài nhận làm con nuôi vẫn giữ quốc tịch Việt Nam;

+ Trẻ em là người nước ngoài được công dân Việt Nam nhận làm con nuôi thì có quốc tịch Việt Nam, kể từ ngày được cơ quan nhà nước có thẩm quyền của Việt Nam công nhận việc nuôi con nuôi;

+ Trẻ em là người nước ngoài được cha mẹ mà một người là

công dân Việt Nam, còn người kia là người nước ngoài nhận làm con nuôi thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam của cha mẹ nuôi mà không cần phải có các điều kiện quy định khi nhập quốc tịch Việt Nam;

+ Sự thay đổi quốc tịch của con nuôi từ đủ 15 tuổi đến chưa đủ 18 tuổi phải được sự đồng ý bằng văn bản của người đó.

3.2.7. Thẩm quyền và thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch

Nếu như Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988 chỉ có một điều (Điều 15) quy định chung về thẩm quyền của Hội đồng Bộ trưởng (nay là Chính phủ) trong việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch và hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam thì Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã dành hẳn một chương (Chương V) quy định cụ thể về thẩm quyền của các cơ quan nhà nước đối với các vấn đề về quốc tịch.

Điều 31 quy định thẩm quyền của Quốc hội trong việc ban hành các văn bản quy phạm pháp luật về quốc tịch, giám sát tối cao việc tuân theo pháp luật về quốc tịch; phê chuẩn hoặc bãi bỏ điều ước quốc tế mà Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam kí kết hoặc tham gia về quốc tịch.

Điều 32 quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch Việt Nam; hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam; kí kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam; quyết định phê chuẩn hoặc tham gia điều ước quốc tế về quốc tịch hoặc liên quan đến quốc tịch (trừ trường hợp cần trình Quốc hội quyết định).

Điều 33 quy định thẩm quyền của Chính phủ thống nhất quản lí nhà nước về quốc tịch Việt Nam. Điều 34 quy định nhiệm vụ, quyền hạn của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ trong việc phối hợp với Bộ Tư pháp (là cơ quan được giao

giúp Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về quốc tịch theo quy định của Điều 33) thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn về quốc tịch theo quy định của Chính phủ.

Điều 35 quy định thẩm quyền của UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và Điều 36 quy định thẩm quyền của cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài trong việc tiếp nhận, xem xét và đề nghị giải quyết đơn xin nhập, xin trở lại, xin thôi quốc tịch Việt Nam; quyết định việc cấp giấy chứng nhận có quốc tịch Việt Nam, giấy xác nhận mất quốc tịch Việt Nam; xem xét, kiến nghị việc tước quốc tịch Việt Nam và hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam.

Thủ tục giải quyết các vấn đề quốc tịch được quy định tại các điều 37, 38, 39, thể hiện việc thực hiện cải cách một bước rất căn bản các thủ tục hành chính trong việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch Việt Nam. Đây là những quy định rất quan trọng của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 nhằm khắc phục tồn tại của Luật năm 1988, bảo vệ các quyền và lợi ích hợp pháp của công dân trong các vấn đề về quốc tịch. Thủ tục giải quyết các vấn đề quốc tịch thể hiện tập trung ở một số điểm cơ bản sau:

Thứ nhất, quy định rõ địa chỉ nộp đơn yêu cầu giải quyết các vấn đề về quốc tịch Việt Nam. Điều 37 quy định người xin nhập, xin trở lại, xin thôi quốc tịch Việt Nam, xin cấp giấy chứng nhận có quốc tịch Việt Nam, giấy xác nhận mất quốc tịch Việt Nam, ở trong nước thì nộp đơn tại UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, nơi người đó cư trú; ở nước ngoài thì nộp đơn tại cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam.

Thứ hai, quy định rõ thời hạn giải quyết từng vụ việc cụ thể. Điều 38 quy định, thời hạn tối đa giải quyết đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam là 12 tháng, xin trở lại và xin thôi quốc tịch Việt Nam là 6 tháng; giải quyết đơn xin cấp các giấy tờ về quốc tịch là 3 tháng, kể từ ngày UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

hoặc cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài nhận đủ hồ sơ hợp lệ. Việc quy định cụ thể thời hạn như trên nhằm nâng cao tinh thần trách nhiệm của các cơ quan chức năng trong việc giải quyết các vấn đề về quốc tịch đồng thời tạo cơ sở để nhân dân thực hiện quyền giám sát của mình đối với các cơ quan nhà nước có thẩm quyền trong vấn đề quốc tịch.

Thứ ba, quy định việc đăng Công báo các quyết định của Chủ tịch nước về vấn đề quốc tịch. Theo Điều 39, quyết định của Chủ tịch nước về việc cho nhập, cho trở lại, cho thôi, tước quốc tịch Việt Nam, hủy bỏ quyết định cho nhập quốc tịch Việt Nam được đăng trên Công báo nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam. Đây là hình thức phổ biến nhanh nhất, đầy đủ nhất và công khai nhất các quyết định của Chủ tịch nước về quốc tịch Việt Nam.

3.3. Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008

3.3.1. Sự cần thiết sửa đổi Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998

Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 là bước tiến quan trọng trong việc hoàn thiện pháp luật về quốc tịch. Ngoài việc sửa đổi những quy định đã trở nên bất cập của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 còn bổ sung nhiều quy định mới về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan nhà nước trong việc quản lí và giải quyết các việc về quốc tịch và điều chỉnh các quan hệ pháp luật về quốc tịch phát sinh trong thực tiễn của quá trình đổi mới, xây dựng đất nước. Sau gần 10 năm thực hiện, Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã phát huy được vai trò của mình, là chế định pháp lí quan trọng công nhận tư cách công dân Việt Nam, tạo điều kiện cho mỗi công dân Việt Nam dù sống ở bất cứ nơi nào trên lãnh thổ quốc gia đều được hưởng đầy đủ các quyền và nghĩa vụ của mình đối với Tổ quốc, góp phần tích cực làm ổn định tình hình an ninh chính trị, trật tự an toàn xã hội, thúc đẩy phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 về cơ bản đã đóng vai trò tích cực trong

việc thực hiện chính sách đại đoàn kết dân tộc, là nguồn cổ vũ, động viên cho kiều bào Việt Nam đang sinh sống, làm việc ở nước ngoài, luôn hướng về Tổ quốc và luôn có nguyện vọng đóng góp trí tuệ và sức lực xây dựng Tổ quốc. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã tạo điều kiện thuận lợi cho nhiều công dân Việt Nam đang định cư, làm ăn, sinh sống ở nước ngoài do các hoàn cảnh điều kiện khác nhau được thôi quốc tịch Việt Nam để nhập quốc tịch nước ngoài, ổn định cuộc sống và có điều kiện thuận lợi hoà nhập với cộng đồng xã hội ở nước ngoài. Luật quốc tịch Việt Nam 1998 đã tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài và người không quốc tịch có nguyện vọng chính đáng được nhập quốc tịch Việt Nam hoặc được trở lại quốc tịch Việt Nam, đảm bảo cho họ các điều kiện thuận lợi để có thể hoà nhập cộng đồng dân cư Việt Nam. Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 cũng đã tạo ra cơ chế quản lí, phối hợp giữa Bộ Tư pháp và các bộ ngành ở trung ương và địa phương trong việc triển khai thực hiện các quy định của pháp luật về quốc tịch, là cơ sở pháp lí quan trọng để tháo gỡ những vướng mắc phát sinh trong quá trình điều chỉnh các quan hệ xã hội liên quan đến quốc tịch đồng thời cũng tạo ra cơ sở pháp lí để các cơ quan đại diện ngoại giao, cơ quan lãnh sự của Việt Nam ở nước ngoài, các UBND, các sở tư pháp tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thụ lí, xem xét, giải quyết hoặc trình giải quyết một số lượng rất lớn hồ sơ về quốc tịch.

Bên cạnh những thành quả, kết quả tích cực, Luật quốc tịch năm 1998 còn một số hạn chế, bất cập, vướng mắc cần phải kịp thời sửa đổi, bổ sung nhằm tăng cường hơn nữa tác dụng tích cực của Luật quốc tịch trong việc bảo vệ lợi ích quốc gia, các quyền công dân và quyền con người trong sự tương thích giữa pháp luật quốc gia và xu hướng hội nhập quốc tế.

* Nguyên tắc một quốc tịch triệt để thể hiện trong Điều 3 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ*

nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam" trên thực tế không thể được đảm bảo thực hiện một cách triệt để và nhất quán. Do Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 không quy định nguyên tắc đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam khi nhập quốc tịch nước ngoài nên rất nhiều công dân Việt Nam đã nhập quốc tịch các nước thừa nhận đa quốc tịch như Pháp, Mỹ, Canađa, Anh, Australia mà vẫn giữ quốc tịch Việt Nam vì những nước này không bắt buộc phải thôi quốc tịch gốc. Đối với vấn đề quốc tịch trẻ em cũng khá phổ biến những trường hợp đa quốc tịch. Sự khác nhau trong việc áp dụng hai nguyên tắc xác định quốc tịch là nguyên tắc huyết thống (Jus Sanguinis) và nguyên tắc lãnh thổ (Jus Soli) dẫn đến nhiều trường hợp trẻ em có hai quốc tịch. Theo Điều 16 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 thì trẻ em khi sinh ra có cha, mẹ đều là công dân Việt Nam thì có quốc tịch Việt Nam không kể đứa trẻ sinh ra trong hay ngoài lãnh thổ Việt Nam. Trong khi đó Luật quốc tịch của Hoa Kỳ lại quy định bất kì trẻ em nào sinh ra trên lãnh thổ Hoa Kỳ đều có quyền có quốc tịch Hoa Kỳ. Như vậy có thể thấy những đứa trẻ sinh ra ở Hoa Kỳ có bố mẹ đều mang quốc tịch Việt Nam có thể vừa có quốc tịch Việt Nam và quốc tịch Hoa Kỳ. Có thể khẳng định việc quy định nguyên tắc một quốc tịch tại Điều 3 Luật quốc tịch năm 1998 nhưng không kèm theo cơ chế đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam và cơ chế đương nhiên mất quốc tịch Việt Nam đã dẫn đến thực trạng là công dân Việt Nam ở nước thừa nhận đa quốc tịch thường có hai hoặc ba quốc tịch. Thực tiễn công dân Việt Nam có hai quốc tịch và những tranh chấp liên quan đến việc bảo hộ công dân giữa Việt Nam và các nước trong đó đặc biệt là vấn đề áp dụng pháp luật dân sự khi có tranh chấp hoặc áp dụng pháp luật hình sự khi công dân vi phạm pháp luật hình sự là hiện tượng ngày càng phổ biến. Trong bối cảnh hiện nay, nguyên tắc một quốc tịch triệt để như quy định trong Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã không những không đáp ứng được yêu cầu quản lí

nhà nước mà còn ảnh hưởng đến tiến trình hội nhập và thực hiện chính sách của Đảng và Nhà nước ta trong việc thu hút người Việt Nam định cư ở nước ngoài vào công cuộc xây dựng đất nước.

Nghị quyết số 36-NQ/TW ngày 26/3/2004 của Bộ chính trị Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam về công tác đối với người Việt Nam ở nước ngoài đã chỉ rõ: Các chủ trương, chính sách của Đảng và Nhà nước chưa được quán triệt sâu sắc, thực hiện đầy đủ. Công tác bảo hộ quyền lợi chính đáng của người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa được quan tâm đúng mức; các chính sách, văn bản pháp luật chưa đồng bộ, chưa thể hiện đầy đủ chính sách đại đoàn kết dân tộc, chưa khuyến khích mạnh mẽ người Việt Nam định cư ở nước ngoài hướng về quê hương, đóng góp cho công cuộc phát triển đất nước. Nghị quyết này một lần nữa khẳng định quan điểm nhất quán của Đảng và Nhà nước ta là coi người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời và là nguồn lực của cộng đồng dân tộc Việt Nam, là nhân tố quan trọng góp phần tăng cường quan hệ hợp tác hữu nghị giữa nước ta và các nước trên thế giới.

Theo quan điểm mới, chúng ta cần có một chính sách về quốc tịch mềm dẻo hơn đối với bộ phận người Việt Nam định cư ở nước ngoài phù hợp với hoàn cảnh xa quê hương của họ, tạo điều kiện tốt nhất cho họ có thể đóng góp cho sự phát triển của đất nước. Luật quốc tịch mới vừa công nhận tư cách công dân của những người Việt Nam đang sống trên lãnh thổ Việt Nam vừa mở rộng thêm những ngoại lệ cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài vẫn giữ được quốc tịch Việt Nam khi nhập quốc tịch nước sở tại đồng thời cho phép một số đối tượng hạn chế là người nước ngoài vẫn giữ được quốc tịch gốc khi nhập quốc tịch Việt Nam. Hơn nữa, để đảm bảo yêu cầu quản lí nhà nước về quốc tịch và gắn kết hơn nữa mối quan hệ giữa Việt kiều với Tổ quốc cần xây dựng chế định để cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài thực hiện việc đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam.

* Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa có quy định giải quyết quốc tịch cho cư dân không quốc tịch do không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân nhưng đã cư trú ổn định tại Việt Nam.

Do hoàn cảnh chiến tranh và điều kiện kinh tế khó khăn, nhiều người dân của các nước láng giềng như Campuchia, Lào đã di cư tự do, lánh nạn sang khu vực biên giới thuộc lãnh thổ Việt Nam và cư trú nhiều năm. Do thiếu các giấy tờ cần thiết về nhân thân nên họ không thể chứng minh được họ là công dân nước ngoài và nhiều năm sống trong tình trạng không quốc tịch. Để đảm bảo quyền có quốc tịch của mọi người dân sống trên lãnh thổ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, Nhà nước ta cần có quy định giải quyết vấn đề quốc tịch cho những người đã sinh sống ổn định trên lãnh thổ nước ta.

* Thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch quy định trong Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa cụ thể và trong các nghị định quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật còn rườm rà, chưa đáp ứng được nhu cầu cải cách hành chính trong giai đoạn hiện nay.

Một số quy định của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998, Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật quốc tịch Việt Nam, Nghị định số 55/2000/NĐ-CP ngày 11/10/2000 của Chính phủ sửa đổi một số điều của Nghị định số 104/1998/NĐ-CP và một số quy định của các bộ hữu quan còn phức tạp, gây khó khăn cho người muốn nhập quốc tịch Việt Nam hoặc trở lại quốc tịch Việt Nam. Ví dụ, Mục III. 4 Thông tư số 2461/2001/TT-BNG quy định: *"Giấy xác nhận người gốc Việt Nam có giá trị thời hạn 3 năm kể từ ngày cấp và có thể được gia hạn nhiều lần, mỗi lần không quá 3 năm"*. Chúng ta có thể thấy rõ sự bất hợp lí trong quy định này vì người gốc Việt Nam thì mãi mãi có gốc Việt Nam không phụ thuộc vào ý chí của người đó nhưng giấy xác nhận lại

chỉ có giá trị 3 năm và buộc người đó phải gia hạn. Theo Điều 38 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 thì thời hạn giải quyết đơn xin nhập quốc tịch Việt Nam không quá 12 tháng. Thời hạn này trong thời đại thông tin điện tử hiện nay được nhiều người cho là khá dài và không phù hợp với yêu cầu cải cách thủ tục hành chính hiện nay.

* Vấn đề công dân Việt Nam có hai hoặc nhiều quốc tịch và sự xung đột pháp luật trong lĩnh vực quốc tịch là vấn đề khá phổ biến, tuy nhiên Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa có quy định thể hiện rõ chính sách giải quyết xung đột pháp luật trong lĩnh vực luật quốc tịch của Nhà nước ta.

Những lí do trên đây cho thấy việc ban hành luật mới thay thế Luật quốc tịch năm 1998 là đòi hỏi cấp bách của xã hội.

3.3.2. Nội dung cơ bản và những điểm mới của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 so với Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998

Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 có 6 chương bao gồm 44 điều:

Chương I: Những quy định chung;

Chương II: Có quốc tịch Việt Nam;

Chương III: Mất quốc tịch Việt Nam;

Chương IV: Thay đổi quốc tịch của người chưa thành niên và của con nuôi;

Chương V: Trách nhiệm của các cơ quan nhà nước về quốc tịch;

Chương VI: Điều khoản thi hành.

So với cấu trúc của Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 cũng có 6 chương tuy nhiên có tăng hơn 2 điều và Chương V có tên gọi khác với Luật năm 1998 (Thẩm quyền và thủ tục giải quyết các vấn đề về quốc tịch). Tên gọi của Chương V Luật năm 2008 thay đổi với mục đích nhấn mạnh đến trách nhiệm của cơ quan nhà nước trong việc giải quyết

các vấn đề về quốc tịch. Phân tích toàn bộ các chương và điều của Luật quốc tịch năm 2008, chúng ta thấy luật này có những nội dung cơ bản sau đây:

* Nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo

Có thể khẳng định rằng nguyên tắc cơ bản thể hiện trong Chương I của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 là nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo.

Nếu Điều 3 Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 có tên gọi là "nguyên tắc một quốc tịch" và Điều này quy định: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam"* thì "nguyên tắc quốc tịch" là tên gọi của Điều 4 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008. Nguyên tắc quốc tịch được xác định lại trong Luật năm 2008 là: *"Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam công nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, trừ trường hợp Luật này có quy định khác"*. Như vậy có thể thấy Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 được xây dựng trên nguyên tắc một quốc tịch triệt để còn Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 được xây dựng trên nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo.

Nguyên tắc một quốc tịch mềm dẻo thể hiện ở chỗ một mặt Luật xác định ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam mỗi cá nhân đều có quyền có quốc tịch Việt Nam, mỗi thành viên của các dân tộc Việt Nam đều bình đẳng về quyền có quốc tịch Việt Nam, Nhà nước thừa nhận công dân Việt Nam có một quốc tịch là quốc tịch Việt Nam, tuy nhiên Nhà nước cũng thừa nhận tình trạng một số người có hai hoặc nhiều quốc tịch (Dual or Plural Nationality).

Do công nhận thực trạng một số công dân có hai hoặc nhiều quốc tịch nên Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã bổ sung một điều quy định về việc giải quyết vấn đề phát sinh từ tình trạng

công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài. Theo quy định tại Điều 12, vấn đề phát sinh từ tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài được giải quyết theo điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên, trường hợp chưa có điều ước quốc tế thì được giải quyết theo tập quán và thông lệ quốc tế. Điều 12 cũng xác định nhiệm vụ của Chính phủ là kí kết hoặc đề xuất việc kí kết, quyết định gia nhập điều ước quốc tế để giải quyết vấn đề phát sinh từ tình trạng công dân Việt Nam đồng thời có quốc tịch nước ngoài. Để giải quyết các xung đột pháp luật trong lĩnh vực quốc tịch, nhiều quốc gia đã kí kết một số điều ước quốc tế đa phương về vấn đề quốc tịch như Công ước La Haye năm 1930 về một số vấn đề liên quan tới xung đột quốc tịch, Công ước năm 1963 về việc giảm các trường hợp nhiều quốc tịch và về nghĩa vụ quân sự trong trường hợp nhiều quốc tịch, Công ước châu Âu năm 1997 về quốc tịch. Trong trường hợp nhiều quốc tịch, Công ước La Haye năm 1930 đã xác định nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu. Điều 5 của Công ước La Haye quy định: *"Tại một nước thứ ba, một người có nhiều quốc tịch sẽ được coi như chỉ có một quốc tịch. Nước thứ ba sẽ chỉ công nhận duy nhất một trong số những quốc tịch mà người đó có hoặc công nhận quốc tịch của nước mà người đó thường trú và cư trú chủ yếu hoặc quốc tịch của nước mà lúc đó trên thực tế người đó có mối quan hệ gắn bó nhất."* Nguyên tắc quốc tịch hữu hiệu được ghi nhận trong công ước La Haye năm 1930 có ý nghĩa quan trọng trong việc lựa chọn luật áp dụng. Mặt khác, Công ước La Haye cũng xác lập nguyên tắc bảo hộ ngoại giao đối với người có hai hoặc nhiều quốc tịch. Theo Điều 4 Công ước này, một quốc gia không được bảo hộ ngoại giao cho công dân nhà nước mình tại quốc gia khác mà người này cũng có quốc tịch và hiện đang cư trú. *Ví dụ,* công dân Pháp đồng thời có quốc tịch Hoa Kỳ sẽ không có được sự bảo hộ ngoại giao của nhà nước Pháp nếu công dân này cư trú ở Hoa Kỳ. Theo nguyên tắc này công dân Pháp đã nhập quốc tịch

Hoa Kỳ và sinh sống ổn định tại Hoa Kỳ sẽ phải thực hiện tất cả các nghĩa vụ của công dân Hoa Kỳ trong đó có cả nghĩa vụ quân sự.

* Về chính sách quốc tịch cho những người đã sống ổn định trên lãnh thổ Việt Nam

Nếu như Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 chưa có quy định giải quyết quốc tịch cho cư dân không quốc tịch không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân nhưng đã cư trú ổn định tại Việt Nam thì Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã giải quyết vấn đề này bằng quy định tại Điều 22: *"Người không quốc tịch mà không có đầy đủ các giấy tờ về nhân thân, nhưng đã cư trú ổn định trên lãnh thổ Việt Nam từ 20 năm trở lên tính đến ngày Luật này có hiệu lực và tuân thủ Hiến pháp, pháp luật Việt Nam thì được nhập quốc tịch Việt Nam theo trình tự, thủ tục và hồ sơ do Chính phủ quy định"*.

* Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã luật hoá một số quy định về thủ tục, trình tự giải quyết các việc về quốc tịch trước đây thể hiện trong các văn bản dưới luật, qua đó làm cho Luật này có nhiều quy định về thủ tục cụ thể hơn Luật năm 1998. *Ví dụ:* Điều 8 (quy định về hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam) Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 của Chính phủ quy định chi tiết và hướng dẫn thi hành Luật quốc tịch Việt Nam năm 1998 đã được luật hoá và thể hiện trong Điều 20 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008; Điều 20 (Hồ sơ xin thôi quốc tịch Việt Nam) Nghị định nói trên cũng được luật hoá và thể hiện trong Điều 28 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008.

* Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 thể hiện sự cải cách thủ tục hành chính làm cho các thủ tục nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch Việt Nam đơn giản hơn và rút ngắn hơn thời gian chờ đợi cho người làm thủ tục.

Theo quy định tại Điều 21 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 về trình tự, thủ tục giải quyết hồ sơ xin nhập quốc tịch Việt Nam,

người xin nhập quốc tịch Việt Nam nộp hồ sơ cho sở tư pháp nơi cư trú. Trong thời hạn 5 ngày (trước đây là 7 ngày) kể từ ngày nhận đủ hồ sơ hợp lệ, sở tư pháp gửi văn bản đề nghị cơ quan công an tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương xác minh nhân thân của người xin nhập quốc tịch Việt Nam; trong thời hạn 30 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị của sở tư pháp, cơ quan công an cấp tỉnh có trách nhiệm xác minh nhân thân của người xin nhập quốc tịch và gửi kết quả đến sở tư pháp (thời gian này theo Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 là 60 ngày). Trong thời hạn 10 ngày làm việc, kể từ ngày nhận được kết quả xác minh, sở tư pháp có trách nhiệm hoàn tất hồ sơ trình chủ tịch UBND cấp tỉnh. Trong thời hạn 10 ngày kể từ ngày nhận được đề nghị của sở tư pháp, chủ tịch UBND cấp tỉnh có trách nhiệm xem xét, kết luận và đề xuất ý kiến gửi Bộ Tư pháp. Như vậy, tổng số thời gian giải quyết các thủ tục nhập quốc tịch tại cấp tỉnh là 55 ngày, trong khi đó theo khoản 1 Điều 10 Nghị định số 104/1998/NĐ-CP ngày 31/12/1998 thời gian này là 4 tháng.

* Giữ quốc tịch Việt Nam

Một điểm mới nữa quy định tại Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 là quy định về giữ quốc tịch Việt Nam. Khoản 2 Điều 13 Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 quy định: *"Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam theo quy định của pháp luật Việt Nam trước ngày Luật này có hiệu lực thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam và trong thời hạn 5 năm, kể từ ngày Luật này có hiệu lực, phải đăng kí với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để giữ quốc tịch Việt Nam. Chính phủ quy định trình tự, thủ tục đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam"*.

* Cũng như Luật quốc tịch Việt Nam năm 1988, 1998, Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 đã kết hợp nhuần nhuyễn hai nguyên tắc huyết thống (Jus Sanguinis) và lãnh thổ (Jus Soli) trong việc xác định quốc tịch trẻ em.

3.4. Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2014

Năm 2014, Chủ tịch nước Trương Tấn Sang đã kí Lệnh số 10/2014/L-CTN ngày 26/6/2014 công bố Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch Việt Nam. Luật này đã sửa đổi, bổ sung khoản 2 Điều 13 của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 bằng các quy định sau đây:

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài mà chưa mất quốc tịch Việt Nam cho đến trước ngày Luật này có hiệu lực (ngày 26/6/2014) thì vẫn còn quốc tịch Việt Nam;

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa mất quốc tịch Việt Nam mà không có giấy tờ chứng minh quốc tịch Việt Nam thì đăng kí với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài để được xác định có quốc tịch Việt Nam và cấp hộ chiếu Việt Nam;

- Việc người Việt Nam định cư ở nước ngoài chưa mất quốc tịch Việt Nam không đăng kí giữ quốc tịch Việt Nam với cơ quan đại diện Việt Nam ở nước ngoài không phải là căn cứ xác định bị mất quốc tịch Việt Nam.

Với các quy định trên đây, Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật quốc tịch Việt Nam năm 2014 đã tạo điều kiện thuận lợi nhất cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ quốc tịch Việt Nam, khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hoá của dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình, quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước, đảm bảo cho người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam.

CHƯƠNG VI
QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

1. KHÁI NIỆM, PHÂN LOẠI, CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA QUYỀN CON NGƯỜI

1.1. Khái niệm

Quyền con người (Human rights, Droits de L'Homme) là toàn bộ các quyền, tự do và đặc quyền được công nhận dành cho con người do tính chất nhân bản của nó, sinh ra từ bản chất con người chứ không phải được tạo ra bởi pháp luật hiện hành.[1] Đây là

[1] Chales Debbash, Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier, Jean Claude Rissi, *Từ*

những quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm do đấng tạo hóa ban cho con người như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc, những quyền tối thiểu của con người mà bất kì chính phủ nào cũng phải bảo vệ.

Quyền con người không những được nhìn nhận trên quan điểm các quyền tự nhiên (natural rights) mà nó còn được nhìn nhận trên quan điểm các quyền pháp lí (legal right). Theo đó "*quyền con người được hiểu là những đảm bảo pháp lí toàn cầu có tác dụng bảo vệ các cá nhân và các nhóm chống lại những hành động hoặc sự bỏ mặc mà làm tổn hại đến nhân phẩm, những sự được phép và sự tự do cơ bản của con người.*[1]

1.2. Phân loại các quyền con người

Các quyền con người được thế giới thừa nhận, bảo vệ và được tuyên bố trong nhiều văn kiện pháp lí quốc tế mà đặc biệt là trong ba văn kiện quan trọng nhất được coi là Bộ luật quốc tế về quyền con người đó là: Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 (The Universal Declaration of Human Rights - UDHR), Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị năm 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR), Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội và văn hóa năm 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights - ICESCR). Xem xét ba văn kiện quan trọng trên, chúng ta có thể phân chia quyền con người thành 2 nhóm: Các quyền dân sự, chính trị; các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội.

1.2.1. Các quyền dân sự, chính trị

- Quyền sống, tự do và an toàn cá nhân (Điều 3 Tuyên ngôn

điển thuật ngữ chính trị (Lexique de politique), Nxb. Dalloz, 2001 (Bản dịch tiếng Việt của Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2005, tr. 193.

[1] United Nations, UNHCHR, *Freequently Asked Questions on a Human Rights - based Aproach to Development Cooperation,* New York and Geneva, 2006, p. 8.

thế giới về nhân quyền - UDHR);[1] Điều 6 Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) đã cụ thể hóa quyền này trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền: Mọi người có quyền sống. Quyền này phải được pháp luật bảo vệ. Không ai có thể bị tước mạng sống một cách tuỳ tiện. Ở những nước mà hình phạt tử hình chưa được xóa bỏ thì chỉ được phép áp dụng với những tội ác nghiêm trọng nhất. Hình phạt tử hình chỉ được thi hành trên cơ sở bản án đã có hiệu lực pháp luật, do một tòa án có thẩm quyền phán quyết. Bất kì người nào bị kết án tử hình đều có quyền xin ân giảm hoặc xin thay đổi mức hình phạt. Việc ân xá, ân giảm hoặc chuyển đổi hình phạt tử hình có thể được áp dụng đối với mọi trường hợp. Không được phép tuyên án tử hình đối với người dưới 18 tuổi và phụ nữ đang mang thai (Điều 6 ICCPR).

- Quyền tự do đi lại, tự do cư trú trong phạm vi lãnh thổ quốc gia; mọi người có quyền rời khỏi bất kì nước nào, kể cả đất nước mình, cũng như có quyền trở về nước mình (Điều 13 UDHR; Điều 12 ICCPR).

- Quyền kết hôn, lập gia đình và bình đẳng trong hôn nhân (Điều 16 UDHR; Điều 23 ICCPR).

- Quyền tự do tư tưởng, tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 18 UDHR, Điều 18 ICCPR).

- Quyền bình đẳng trước pháp luật (Điều 7 UDHR, Điều 26 ICCPR).

- Quyền không bị bắt và bị giam giữ hay bị lưu đày một cách tuỳ tiện (Điều 9 UDHR, Điều 9 ICCPR).

- Quyền tự do ngôn luận (Điều 19 UDHR, Điều 19 ICCPR).

- Quyền tự do hội họp và lập hội một cách hoà bình (Điều 20 UDHR, Điều 21, Điều 22 ICCPR).

---

[1] Everyone has the right to life, liberty and security of person.

- Quyền tham gia quản lí đất nước mình một cách trực tiếp hoặc thông qua các đại diện mà họ được tự do lựa chọn (khoản 1 Điều 21 UDHR, Điều 25 ICCPR).

- Ý chí của nhân dân phải là cơ sở tạo nên quyền lực của chính quyền; ý chí đó phải được thể hiện qua một cuộc bầu cử định kì và chân thực được tổ chức theo nguyên tắc phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín hoặc bằng những thủ tục bầu cử tự do tương tự (khoản 3 Điều 21 UDHR). Quyền bầu cử và ứng cử trong các cuộc bầu cử định kì chân thực, bằng phổ thông đầu phiếu, bình đẳng và bỏ phiếu kín nhằm đảm bảo cho cử tri tự do bày tỏ nguyện vọng của mình (khoản b Điều 25 ICCPR).

- Quyền được các tòa án quốc gia có thẩm quyền bảo vệ bằng biện pháp hữu hiệu để chống lại các hành vi vi phạm các quyền cơ bản của họ mà đã được hiến pháp hay pháp luật quy định (Điều 8 UDHR, Điều 14 ICCPR).

- Quyền được xét xử công bằng và công khai bởi một tòa án độc lập và khách quan để xác định các quyền và nghĩa vụ của họ, cũng như về bất cứ sự buộc tội nào đối với họ (Điều 10 UDHR, Điều 14 ICCPR).

- Mọi người đều có quyền sở hữu tài sản của riêng mình hoặc sở hữu tài sản chung với người khác. Không ai bị tước đoạt tài sản một cách tuỳ tiện (Điều 17 UDHR).

1.2.2. Các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội

- Quyền làm việc và quyền tự do lựa chọn nghề nghiệp, được hưởng những điều kiện làm việc công bằng, thuận lợi và được bảo vệ chống lại nạn thất nghiệp. Mọi người đều có quyền được trả công ngang nhau cho những công việc như nhau mà không có sự phân biệt đối xử nào. Mọi người lao động đều có quyền được hưởng chế độ thù lao công bằng hợp lí nhằm bảo đảm sự tồn tại của bản thân và gia đình xứng đáng với nhân phẩm và được trợ

cấp khi cần thiết bằng các biện pháp bảo trợ xã hội. Mọi người đều có quyền thành lập hoặc gia nhập công đoàn để bảo vệ quyền lợi của mình (Điều 23 UDHR, Điều 6, Điều 7 ICESCR).

- Quyền nghỉ ngơi và thư giãn, kể cả quyền được giới hạn hợp lí số giờ làm việc và được hưởng những ngày nghỉ định kì có hưởng lương (Điều 24 UDHR, khoản d Điều 7 ICESCR).

- Quyền được hưởng một mức sống thích đáng đủ để đảm bảo sức khỏe và phúc lợi của bản thân và gia đình về các khía cạnh ăn, mặc, ở, chăm sóc y tế và các dịch vụ xã hội cần thiết, cũng như có quyền được bảo hiểm trong trường hợp thất nghiệp, đau ốm, tàn phế, góa bụa, già nua hoặc thiếu phương tiện sinh sống do những hoàn cảnh khách quan vượt quá khả năng đối phó của họ. Các bà mẹ, trẻ em có quyền được hưởng sự chăm sóc và giúp đỡ đặc biệt. Mọi trẻ em sinh ra trong hay ngoài giá thú đều phải được hưởng sự bảo trợ xã hội như nhau (Điều 25 UDHR, khoản 1 Điều 11 ICESCR).

- Mọi người có quyền được học tập. Giáo dục phải miễn phí, ít nhất là ở các bậc tiểu học và trung học cơ sở. Giáo dục tiểu học phải bắt buộc. Giáo dục kĩ thuật và dạy nghề phải mang tính phổ thông và giáo dục đại học hay cao hơn phải theo nguyên tắc công bằng cho bất cứ ai có khả năng. Giáo dục phải giúp con người phát triển đầy đủ về nhân cách và thúc đẩy sự tôn trọng các quyền và tự do cơ bản của con người. Giáo dục cũng phải nhằm tăng cường sự hiểu biết, lòng khoan dung và tình hữu nghị giữa các dân tộc, các nhóm chủng tộc hoặc tôn giáo cũng như phải đẩy mạnh các hoạt động của Liên hợp quốc về duy trì hoà bình. Cha mẹ có quyền ưu tiên lựa chọn các hình thức giáo dục cho con cái họ (Điều 26 UDHR).

- Mọi người có quyền tự do tham gia vào đời sống văn hóa của cộng đồng, được thưởng thức nghệ thuật và chia sẻ những tiến bộ khoa học. Mọi người đều có quyền được bảo vệ quyền lợi

vật chất và tinh thần phát sinh từ bất kì sáng tạo khoa học, văn học hay nghệ thuật nào mà người đó là tác giả (Điều 27 UDHR, Điều 15 ICESCR).

Bên cạnh việc quy định về các quyền, Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền (UDHR) cũng xác định mọi người có những nghĩa vụ với cộng đồng - là nơi duy nhất mà ở đó nhân cách của bản thân họ có thể phát triển tự do và đầy đủ (khoản 1 Điều 29 UDHR).

1.3. Các đặc trưng cơ bản của quyền con người

Quyền con người có các đặc trưng cơ bản là tính phổ biến, tính không thể chuyển nhượng, tính không thể phân chia và tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau:

1.3.1. Tính phổ biến của quyền con người (universal rights)

Tính phổ biến thể hiện ở chỗ quyền con người là những quyền thiên bẩm, vốn có của con người và được thừa nhận cho tất cả mọi người trên trái đất, không phân biệt chủng tộc, tôn giáo, giới tính, quốc tịch, địa vị xã hội, giới tính.

1.3.2. Tính không thể chuyển nhượng (inalienable rights)

Các quyền con người được quan niệm là các quyền tự nhiên, thiêng liêng và bất khả xâm phạm như quyền sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc. Các quyền này gắn liền với cá nhân mỗi một con người và không thể chuyển nhượng cho bất kì người nào khác.

1.3.3. Tính không thể phân chia (indivisible rights)

Các quyền con người gắn kết chặt chẽ với nhau, tương hỗ lẫn nhau, việc tách biệt, tước bỏ hay hạn chế bất kì quyền nào đều tác động tiêu cực đến giá trị nhân phẩm và sự phát triển của con người.

1.3.4. Tính liên hệ và phụ thuộc lẫn nhau (interrelated, interdependent rights)

Các quyền con người dù là các quyền dân sự, chính trị hay các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa cũng đều có mối liên hệ và phụ

thuộc lẫn nhau. Chẳng hạn quyền tiếp cận thông tin, quyền học tập là tiền đề để con người có thể có điều kiện thực hiện các quyền khác, không có quyền sống thì sẽ không có quyền nào cả. Quyền có việc làm cũng là tiền đề để thực hiện các quyền khác như quyền học tập, quyền có nhà ở, quyền có điều kiện sống xứng đáng, quyền sở hữu tư nhân...

2. KHÁI NIỆM, PHÂN LOẠI, CÁC ĐẶC TRƯNG CỦA QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

Trong lịch sử lập hiến của một quốc gia, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân luôn là chế định quan trọng, nó thể hiện bản chất dân chủ, tiến bộ của nhà nước, mối quan hệ giữa nhà nước với công dân và với các cá nhân trong xã hội.

Thông qua chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong hiến pháp, chúng ta có thể xác định được mức độ dân chủ của một xã hội. Vì thế các nhà lập pháp luôn luôn muốn hoàn thiện chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong đạo luật cơ bản của nhà nước. Trước khi nghiên cứu quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp Việt Nam hiện hành - Hiến pháp năm 2013, chúng ta cần nghiên cứu một số vấn đề lí luận liên quan đến chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

2.1. Khái niệm công dân, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

2.1.1. Khái niệm công dân

Khái niệm công dân trước hết biểu hiện tính chất đặc biệt của mối quan hệ pháp lí giữa Nhà nước với một số người nhất định.

Khái niệm công dân hẹp hơn khái niệm cá nhân, bởi cá nhân bao gồm những người là công dân và cả những người không phải là công dân. Chúng ta đều biết trong một quốc gia không những chỉ có công dân của quốc gia đó mà còn có công dân nước ngoài

và những người không phải là công dân vì không có quốc tịch. Vậy công dân là gì?

Công dân là sự xác định một thể nhân về mặt pháp lí thuộc về một nhà nước nhất định. Nhờ sự xác định này con người được hưởng chủ quyền của nhà nước và được nhà nước bảo hộ quyền lợi khi ở trong nước cũng như ở nước ngoài; đồng thời cũng phải thực hiện một số nghĩa vụ nhất định đối với nhà nước. Theo khoản 1 Điều 17 Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 2013 thì công dân nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là người có quốc tịch Việt Nam. Như vậy, khái niệm công dân gắn liền với khái niệm quốc tịch. Quốc tịch là mối liên hệ bền vững của một thể nhân với một nhà nước nhất định. Quốc tịch Việt Nam là căn cứ duy nhất để xác định một người là công dân Việt Nam.

Khái niệm công dân có ý nghĩa gì?

Nếu là công dân của một nhà nước thì được hưởng đầy đủ các quyền và phải thực hiện đầy đủ các nghĩa vụ mà pháp luật nhà nước đó quy định cho công dân. Còn đối với những người khác - không phải là công dân của nhà nước đó thì quyền lợi và nghĩa vụ bị hạn chế hơn. Họ được hưởng tất cả các quyền và thực hiện các nghĩa vụ dành cho con người như: Được pháp luật bảo hộ tính mạng, tài sản, danh dự và nhân phẩm; được đảm bảo quyền bất khả xâm phạm về nhà ở, được đảm bảo bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và quyền lợi về sáng chế, phát minh; được thực hiện các hợp đồng dân sự và thực hiện các hoạt động kinh tế trong khuôn khổ pháp luật cho phép... Họ cũng phải thực hiện một số nghĩa vụ như tuân theo Hiến pháp, pháp luật và các quy tắc sinh hoạt xã hội của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Còn những quyền và nghĩa vụ dành riêng cho công dân thì họ không được hưởng và không phải thực hiện. Chẳng hạn như: Quyền bầu cử, ứng cử, quyền có thể được bổ nhiệm giữ các chức vụ trong bộ máy nhà nước, nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân. Khái niệm

"công dân" thể hiện mối quan hệ pháp lí có tính chất đặc biệt, tồn tại cả trong những trường hợp mà công dân Việt Nam đã ra sinh sống ở nước ngoài nhưng vẫn còn mang quốc tịch Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 quy định: "*1. Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam. 2. Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước*" (Điều 18). Mối quan hệ giữa Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam với công dân nước ngoài và người không có quốc tịch xuất phát từ nguyên tắc tôn trọng quyền con người của pháp luật quốc tế và pháp luật Việt Nam. Các mối quan hệ này được xác lập theo các nguyên tắc cơ bản của pháp luật quốc tế và căn cứ vào những hiệp định đã kí kết giữa nước Cộng hoà XHCN Việt Nam với nước ngoài. Các mối quan hệ pháp lí đó thường phát sinh từ khi những người nước ngoài vào lãnh thổ Việt Nam và chấm dứt khi họ ra khỏi lãnh thổ Việt Nam. Những quan hệ đó thường mang tính chất thời gian nhất định, không có sự gắn bó lâu dài như mối quan hệ giữa công dân với nhà nước của mình.

Cùng với sự ra đời của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, một quan hệ mới giữa xã hội, nhà nước và cá nhân hình thành. Đó là quan hệ dựa trên sự tôn trọng quyền tự do của con người, coi sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện phát triển tự do cho tất cả mọi người.[1] Sự ra đời của nhà nước kiểu mới, nhà nước mà quyền lực thực sự thuộc về nhân dân và nhân dân thực hiện quyền lực của mình thông qua Quốc hội, HĐND các cấp, cơ quan đại diện của mình, thông qua các hình thức dân chủ trực tiếp và các cơ quan nhà nước khác đã tạo ra một quy chế pháp lí, một địa vị pháp lí mới của công dân.

---

[1] *Mác - Ăngghen Tuyển tập,* Tập II, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1971, tr. 54.

2.1.2. Khái niệm quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là các quyền và nghĩa vụ được xác định trong Hiến pháp trên các lĩnh vực chính trị, dân sự, kinh tế, xã hội, văn hóa, là cơ sở để thực hiện các quyền và nghĩa vụ cụ thể khác của công dân và cơ sở chủ yếu để xác định địa vị pháp lí của công dân.

Trong bất kì nhà nước nào, địa vị pháp lí của công dân được hình thành bởi tổng thể các quy phạm pháp luật điều chỉnh mối quan hệ giữa một bên là xã hội, nhà nước với một bên khác là công dân. Nội dung những quy phạm pháp luật tạo nên địa vị pháp lí của công dân ở những nước khác nhau thì có những nét khác nhau, bởi vì địa vị pháp lí của công dân phụ thuộc vào các điều kiện kinh tế, chính trị, xã hội của mỗi nhà nước. Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng địa vị pháp lí của công dân các nhà nước trên thế giới ngày nay cũng có nhiều nét giống nhau:

- Ở hầu hết các nhà nước, địa vị pháp lí của công dân về cơ bản được quy định trong hiến pháp - luật cơ bản của nhà nước, văn bản pháp lí có hiệu lực cao nhất của nhà nước.

- Địa vị pháp lí của công dân được quy định chủ yếu là các quyền, tự do và nghĩa vụ của công dân.

- Ở các nhà nước thực sự dân chủ, các quyền và nghĩa vụ được quy định gắn liền với các biện pháp bảo đảm thực hiện. Vì pháp luật là một bộ phận của kiến trúc thượng tầng do điều kiện kinh tế - xã hội quyết định nên địa vị pháp lí của công dân mỗi nước bị chi phối bởi điều kiện kinh tế - xã hội của nhà nước. Nếu một nước lạc hậu, cơ sở kinh tế nghèo nàn, nhân dân không đủ cơm ăn, áo mặc thì các quyền về chính trị, kinh tế, văn hóa xã hội không có điều kiện vật chất để thực hiện đầy đủ. Ngược lại nếu cơ sở kinh tế giàu có, nhân dân có mức sống cao thì sẽ có đầy đủ điều kiện vật chất để thực hiện các quyền mà hiến pháp và pháp luật ghi nhận.

Quy chế pháp lí của công dân bao gồm nhiều chế định khác nhau: quốc tịch, năng lực pháp luật và năng lực hành vi của công dân, các nguyên tắc hiến pháp của quy chế pháp lí của công dân, các quyền, tự do và nghĩa vụ pháp lí của công dân, các biện pháp đảm bảo thực hiện quy chế công dân. Mỗi chế định điều chỉnh một mặt trong địa vị pháp lí của công dân. Tất cả các chế định đó hợp lại thành quy chế pháp lí của công dân.

Như chúng ta đã biết, quyền và nghĩa vụ của công dân không những được quy định trong hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước mà còn được cụ thể hóa trong các văn bản pháp luật khác. Tổng thể các quy phạm pháp luật quy định về quyền và nghĩa vụ của công dân tạo nên quy chế pháp lí của công dân. Tuy nhiên, chúng ta cũng phải thấy rằng trong việc hình thành quy chế pháp lí của công dân, những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được quy định trong hiến pháp đóng vai trò quan trọng nhất.

2.2. Phân loại các quyền, nghĩa vụ cơ bản của công dân

Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân có thể được phân chia thành ba nhóm: các quyền dân sự (tự do cá nhân), chính trị; các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa; các nghĩa vụ cơ bản của công dân. Cơ sở để phân định các quyền công dân thành hai nhóm: các quyền dân sự, chính trị và các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa là do thời gian hình thành và tính chất của hai nhóm quyền này có nhiều điểm khác nhau. Các quyền dân sự, chính trị của công dân thường xuất hiện sớm hơn các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa. Phần lớn các quyền dân sự, chính trị của công dân thường được xác lập khi thành lập nhà nước dân chủ, còn phần lớn các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội được thiết lập muộn hơn phụ thuộc nhiều vào điều kiện phát triển kinh tế - xã hội của đất nước. Mặt khác, việc thực hiện các quyền dân sự, chính trị chủ yếu phụ thuộc ý thức chính trị, ý thức dân chủ của nhân dân, còn việc thực hiện

các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa lại phụ thuộc phần lớn vào điều kiện vật chất, điều kiện kinh tế, xã hội của nhà nước. Chẳng hạn quyền được bảo đảm an sinh xã hội, quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, quyền có điều kiện sống xứng đáng là những quyền xuất hiện muộn hơn và việc thực hiện các quyền này phụ thuộc rất nhiều vào điều kiện kinh tế - xã hội của đất nước.

Tuy nhiên, cũng cần phải hiểu khái niệm "các quyền dân sự" theo nghĩa thông dụng mà người nước ngoài hiểu là "civil rights", thuật ngữ này được giải thích đó là các quyền tự do cá nhân (The individual rights of personnal liberty),[1] vì vậy việc phân định nhóm các quyền dân sự, chính trị cũng đồng nghĩa với việc phân định nhóm các quyền tự do cá nhân và các quyền chính trị. Các quyền tự do cá nhân và các quyền chính trị mặc dù thuộc vào thế hệ thứ nhất của các quyền con người và công dân, các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa thuộc vào thế hệ thứ hai của các quyền con người và công dân song hai nhóm quyền này cũng phụ thuộc lẫn nhau, tác động lẫn nhau, sự phát triển nhóm quyền này thúc đẩy sự phát triển các nhóm quyền khác. Điều này lí giải vì sao các nước có nền kinh tế phát triển, có mức bình quân thu nhập đầu người cao thì có khả năng cao trong việc ghi nhận và thực hiện đầy đủ các quyền công dân cả trên hai nhóm dân sự, chính trị và kinh tế, xã hội, văn hóa, trong khi đó các nước kinh tế kém phát triển thì không những nhóm quyền kinh tế, xã hội, văn hóa mà cả nhóm quyền dân sự, chính trị cũng không được ghi nhận đầy đủ hoặc thực hiện đầy đủ trên thực tế.

2.3. Các đặc trưng của quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân

Vậy khác với các quyền và nghĩa vụ của công dân khi tham

---

[1] Bryan A. Garner - Editor in Chief, *Black's Law Dictionary,* Seventh Edition, West Group, 1999, p. 240.

gia vào các QHPL cụ thể, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân có những đặc trưng gì?

Phân tích những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ta thấy chúng có những đặc trưng sau đây:

- Quyền cơ bản của công dân thường được xuất phát từ các quyền tự nhiên thiêng liêng và bất khả xâm phạm của con người như quyền sống, quyền bình đẳng, quyền tự do mưu cầu hạnh phúc và là các quyền được hầu hết các quốc gia trên thế giới thừa nhận.

- Nghĩa vụ cơ bản của công dân là các nghĩa vụ tối thiểu mà công dân phải thực hiện đối với nhà nước và là tiền đề đảm bảo cho các quyền cơ bản của công dân được thực hiện.

- Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thường được quy định trong hiến pháp - văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất.

- Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được ghi nhận trong hiến pháp là cơ sở chủ yếu để xác định địa vị pháp lí của công dân. Các quyền và nghĩa vụ cơ bản quy định trong hiến pháp là cơ sở đầu tiên cho mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân được các ngành luật trong hệ thống pháp luật nước ta cũng như nhiều nước trên thế giới ghi nhận. *Ví dụ:* các quyền về lao động của công dân do luật lao động quy định đều dựa trên cơ sở quyền làm việc của công dân được ghi nhận trong hiến pháp. Tất cả mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân đều bắt nguồn từ quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được ghi trong đạo luật cơ bản của nhà nước. Đó là cơ sở, nền tảng của mọi quyền và nghĩa vụ khác của công dân.

- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là nguồn gốc phát sinh các quyền và nghĩa vụ khác của công dân. Cơ sở phát sinh duy nhất của các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân là quyền công dân - nghĩa là người có quốc tịch Việt Nam còn cơ sở

phát sinh các quyền và nghĩa vụ khác của công dân là sự tham gia của họ vào các QHPL, là các sự kiện pháp lí v.v..

- Các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân thể hiện tính chất dân chủ, nhân văn và tiến bộ của nhà nước.

Nhìn vào các quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân ghi nhận trong hiến pháp và thực tiễn thực hiện các quy định đó, chúng ta có thể đánh giá mức độ dân chủ, nhân đạo, tiến bộ và mối quan hệ giữa nhà nước, xã hội và cá nhân.

3. NHỮNG NGUYÊN TẮC HIẾN PHÁP CỦA CHẾ ĐỊNH QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN

Giống như bất cứ một nước dân chủ nào khác, khi quy định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, Nhà nước ta tuân theo những nguyên tắc nhất định xuất phát từ Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966, Công ước quốc tế về các quyền kinh tế, xã hội, văn hóa năm 1966. Hiến pháp năm 2013 đã xác định các nguyên tắc cơ bản sau đây khi quy định về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Những nguyên tắc cơ bản này là những tư tưởng chính trị - pháp lí chủ đạo, làm cơ sở nền tảng, phương hướng đúng đắn để xây dựng quy chế pháp lí của con người và công dân.

Theo Hiến pháp năm 2013, Nhà nước ta xây dựng chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân dựa trên các nguyên tắc cơ bản (các nguyên tắc Hiến pháp) sau đây:

3.1. Nguyên tắc các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật (khoản 1 Điều 14)

Trong khoa học pháp lí, các quyền con người được hiểu đó là

những quyền mà pháp luật cần phải thừa nhận đối với tất cả các thể nhân.[1] Đó là các quyền tối thiểu mà các cá nhân phải có, những quyền mà các nhà lập pháp không được xâm hại đến.[2] Các quyền con người lần đầu tiên được trang trọng ghi nhận trong Tuyên ngôn độc lập của Mỹ năm 1776: "*Tất cả mọi người đều sinh ra bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy có quyền được sống, quyền tự do và quyền mưu cầu hạnh phúc*". Bản Tuyên ngôn nhân quyền và công dân quyền nổi tiếng của Pháp năm 1791 cũng khẳng định: "*Người ta sinh ra tự do và bình đẳng về quyền lợi và phải luôn được tự do và bình đẳng về quyền lợi*". Quyền con người được pháp luật quốc tế bảo vệ. Ngày 10/12/1948, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua và công bố Tuyên ngôn thế giới về quyền con người (Universal Decralation of Human rights). Ngày 19/12/1966, Đại hội đồng Liên hợp quốc đã thông qua hai công ước quốc tế về các quyền con người. Công ước thứ nhất có hiệu lực từ ngày 23/3/1976 bảo vệ các quyền dân sự và chính trị. Công ước thứ hai có hiệu lực từ ngày 03/01/1976 bảo vệ các quyền kinh tế, văn hóa, xã hội.[3] Hai công ước trên đây đã được Việt Nam phê chuẩn năm 1982.

Nhà nước ta từ khi thành lập cho đến nay luôn luôn tôn trọng các quyền con người, luôn luôn coi đó là một trong những nguyên tắc xây dựng pháp luật của Nhà nước. Tuy nhiên, nguyên tắc này chưa được thể chế hóa trong các Hiến pháp 1946, 1959, 1980. Với Hiến pháp năm 1992, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta, nguyên tắc tôn trọng các quyền con người được thể chế hóa trong

---

1 Thể nhân bao gồm: công dân của nhà nước sở tại, công dân nước ngoài và người không quốc tịch.
2 Francois Terré, *Droit civil - Aleexweill,* Dalloz, Paris, 1983, p. 19 (tiếng Pháp).
3 Francois Terré, sđd, tr. 20.

đạo luật cơ bản của Nhà nước. Đến Hiến pháp năm 2013, chế định "Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" đã được thay đổi thành "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến nước ta các quyền con người được thể chế hóa cụ thể trong 21 điều của Hiến pháp. Đây là bước phát triển quan trọng trong tư duy pháp lí và nhận thức về quyền con người ở Việt Nam.

3.2. Nguyên tắc quyền con người, quyền công dân không tách rời nghĩa vụ (khoản 1 Điều 15, Điều 43, Điều 47, Điều 48)

Quyền và nghĩa vụ là hai mặt của quyền con người và công dân. Con người, công dân muốn được đảm bảo các quyền thì phải thực hiện các nghĩa vụ. Gánh vác, thực hiện nghĩa vụ là điều kiện đảm bảo cho các quyền con người và công dân được thực hiện. Trong xã hội chúng ta, không thể có một số người nào đó chỉ có hưởng quyền mà không gánh vác nghĩa vụ. Ngược lại, cũng không có một tầng lớp nào trong xã hội luôn phải thực hiện nghĩa vụ mà không được hưởng quyền lợi. Quyền lợi và nghĩa vụ luôn phải đi đôi với nhau.

Nhà nước đảm bảo cho con người và công dân những quyền lợi hợp pháp nhưng mặt khác cũng đòi hỏi mọi người, mọi công dân phải thực hiện nghiêm chỉnh các nghĩa vụ của mình.

Trong thực tế, ta thường thấy quyền của người này gắn liền với nghĩa vụ của người khác và ngược lại nghĩa vụ của người này chính là quyền lợi của người kia. Vì vậy, khi mỗi người thực hiện trọn vẹn nghĩa vụ của mình tức là đảm bảo cho người khác thực hiện quyền lợi của họ. Đối với mối quan hệ giữa Nhà nước và cá nhân cũng vậy. Nhà nước chỉ có thể đảm bảo cho các cá nhân quyền lợi hợp pháp của họ chừng nào mà các cá nhân và các tổ chức của họ thực hiện nghiêm chỉnh nghĩa vụ đối với Nhà nước.

3.3. Nguyên tắc mọi người, mọi công dân bình đẳng trước pháp luật (Điều 16, Điều 26)

Nguyên tắc mọi người, mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một trong những nguyên tắc cơ bản của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chủ nghĩa Mác - Lênin quan niệm rằng bản chất của bình đẳng thể hiện ở sự công nhận giá trị bình đẳng của tất cả mọi người trong các lĩnh vực đời sống, kinh tế, xã hội, chính trị, pháp luật. Khi giải thích sự bình đẳng trước pháp luật của công dân, V.I. Lênin đã viết: "*Khi những người theo chủ nghĩa xã hội nói về bình đẳng họ hiểu đó là bình đẳng mang tính chất xã hội, bình đẳng về địa vị xã hội chứ không phải bình đẳng về khả năng thể chất và tinh thần của các cá nhân*".[1] Xây dựng một xã hội hưng thịnh và không có giai cấp đối kháng đó chính là cơ sở kinh tế, xã hội bảo đảm cho quyền bình đẳng được thể hiện một cách đầy đủ và hoàn thiện. Theo quan điểm của Mác và Ăngghen, sự bình đẳng phải được hiểu bình đẳng cả về quyền lợi và nghĩa vụ. Ăngghen đã viết: "*Bình đẳng về nghĩa vụ đối với chúng ta là một bổ sung quan trọng vào sự bình đẳng về quyền lợi của nền dân chủ tư sản*".[2] Sự bình đẳng về quyền và nghĩa vụ được Hiến pháp năm 2013 của nước ta quy định một cách toàn diện và đầy đủ. Điều 16 Hiến pháp năm 2013 quy định: "*1. Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật. 2. Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội*".

Khoản 1, 2 Điều 26 Hiến pháp năm 2013 cũng quy định về quyền bình đẳng giới: "*1. Công dân nam, nữ bình đẳng về mọi mặt. Nhà nước có chính sách đảm bảo quyền và cơ hội bình đẳng giới. 2. Nhà nước, xã hội và gia đình tạo điều kiện để phụ nữ phát triển toàn diện, phát huy vai trò của mình trong xã hội*". Về

[1] *Mác - Ăngghen Tuyển tập,* Tập 22, tr. 235 (bản tiếng Nga).
[2] *Mác - Ăngghen Tuyển tập,* Tập 22, tr. 235 (bản tiếng Nga).

quyền bình đẳng, Hiến pháp còn quy định: *"Các dân tộc bình đẳng, đoàn kết, tôn trọng và giúp nhau cùng phát triển; nghiêm cấm mọi hành vi kì thị, chia rẽ dân tộc"* (khoản 2 Điều 5 Hiến pháp năm 2013). Nhà nước bảo vệ, tăng cường và củng cố khối đại đoàn kết dân tộc. Các dân tộc có quyền dùng tiếng nói, chữ viết, giữ gìn và phát huy truyền thống văn hóa tốt đẹp của mình. Nhà nước thực hiện chính sách phát triển toàn diện và tạo điều kiện để các dân tộc thiểu số phát huy nội lực cùng phát triển với đất nước (các khoản 3, 4 Điều 5). Nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật là một nguyên tắc cực kì quan trọng. Nguyên tắc này được đảm bảo thì xã hội mới có công bằng, pháp luật mới được thi hành nghiêm chỉnh. Những hiện tượng đặc quyền, đặc lợi và sự tham nhũng của một số cán bộ có chức, có quyền và sự xử lí không nghiêm minh những cán bộ đó là vi phạm nguyên tắc mọi công dân đều bình đẳng trước pháp luật, gây ra những bất bình trong xã hội. Ngày nay, chúng ta đang đấu tranh với các hiện tượng tiêu cực trong xã hội để trước pháp luật mọi người đều thực sự bình đẳng, ai có công đều được thưởng, kẻ có tội phải bị trừng trị cho dù đó là những cán bộ cấp cao của Nhà nước. Chừng nào còn có hiện tượng bất bình đẳng trước pháp luật thì chừng đó chúng ta chưa thể xây dựng một trật tự xã hội, trật tự pháp luật.

3.4. Nguyên tắc mọi người, mọi công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội (khoản 3 Điều 15, Điều 43, Điều 47, Điều 48)

Bên cạnh việc đảm bảo các quyền con người, quyền công dân, Hiến pháp xác định trách nhiệm của mọi người, mọi công dân thực hiện một số nghĩa vụ đối với nhà nước và xã hội. Theo khoản 3 Điều 15 Hiến pháp năm 2013, công dân có trách nhiệm thực hiện nghĩa vụ đối với Nhà nước và xã hội. Theo các điều 43, 47, 48 Hiến pháp năm 2013, mọi người có nghĩa vụ bảo vệ môi

trường, nghĩa vụ nộp thuế theo luật định, nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam.

3.5. Nguyên tắc việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích hợp pháp của người khác (khoản 4 Điều 15)

Không chỉ riêng ở Việt Nam mà nhiều nước trên thế giới đã xác lập nguyên tắc tương tự. *Ví dụ,* Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949 tại khoản 1 Điều 2 đã quy định: "*Mọi người có quyền phát triển nhân cách của mình tự do chừng nào người ấy không vi phạm quyền của người khác hoặc vi phạm chống lại trật tự Hiến pháp hoặc luân lí*". Khoản 3 Điều 17 Hiến pháp Liên bang Nga năm 1993 cũng quy định: "*Việc thực hiện các quyền và tự do của con người và công dân không được xâm phạm quyền và tự do của người khác*". Khoản 2 Điều 31 Hiến pháp Ba Lan năm 1997 cũng quy định: "*Mọi người có trách nhiệm tôn trọng tự do và các quyền của người khác*". Sự xác lập nguyên tắc việc thực hiện quyền con người, quyền công dân không được xâm phạm tới lợi ích quốc gia, dân tộc, quyền và lợi ích của người khác là hợp lí, nguyên tắc này nhằm ngăn ngừa sự lạm dụng các quyền con người và công dân làm thiệt hại lợi ích quốc gia, dân tộc hoặc quyền và lợi ích hợp pháp của người khác.

3.6. Nguyên tắc quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (khoản 2 Điều 14)

Nguyên tắc trên đây được đặt ra nhằm loại trừ khả năng các cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương có thể bằng các loại văn bản quy phạm pháp luật dưới luật làm vô hiệu hóa hoặc hạn chế việc thực hiện các quyền con người và công dân. Nguyên tắc này cũng được xác lập trong Hiến pháp của Cộng hoà Liên bang

Đức (khoản 2 Điều 2), Hiến pháp của Liên bang Nga (khoản 3 Điều 55) và hiến pháp của nhiều nước khác trên thế giới.

4. QUYỀN CON NGƯỜI THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Là quốc gia có nền văn hiến lâu đời, có quan niệm sáng suốt từ thời xa xưa là "nước lấy dân làm gốc", có nhiều vị vua trọng dân, thương dân, tìm nhiều cách giảm sưu thuế cho dân, Việt Nam là đất nước có truyền thống bảo tồn các giá trị nhân văn trong đó có quyền con người. Ngay trong Tuyên ngôn độc lập ngày 02/9/1945[1] khai sinh ra nước Việt Nam dân chủ cộng hoà, câu viết đầu tiên Chủ tịch Hồ Chí Minh đã trang trọng dành cho các quyền thiêng liêng và bất khả xâm phạm của con người lần đầu tiên xuất hiện trong Tuyên ngôn độc lập năm 1776 của nước Mỹ: "*Tất cả mọi người đều sinh ra bình đẳng. Tạo hóa cho họ những quyền không ai có thể xâm phạm được, trong những quyền ấy, có quyền được sống, quyền tự do và mưu cầu hạnh phúc*". Với ý thức sâu sắc về quyền con người, trong khoảng gần 3 thập kỉ (từ năm 1981 đến năm 2007) Việt Nam đã liên tục tham gia và cam kết thực hiện nhiều công ước quốc tế và nghị định thư quan trọng về quyền con người.

Có thể khẳng định một cách chắc chắn rằng hầu hết các quyền con người liệt kê trên đây đã được ghi nhận trong hiến pháp và các luật hiện hành của Việt Nam. Việt Nam đã tích cực tham gia các công ước quốc tế và nghị định thư quan trọng về quyền con người và đã nội luật hóa các công ước và nghị định thư quan trọng nói trên. Hiến pháp nước Cộng hoà XHCN Việt Nam năm 1992 (sửa đổi năm 2001) tại Điều 50 đã quy định: "*Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội được tôn trọng, thể hiện ở các quyền công dân và được quy định trong Hiến pháp và luật*". Như

---

[1] Báo cứu quốc, số 36, ngày 05/9/1945.

vậy, có thể thấy ở Việt Nam, quyền con người gắn chặt với quyền công dân và thể hiện trong các quyền công dân. Việc không phân biệt một cách rõ ràng giữa quyền con người và quyền công dân có thể sẽ dẫn đến việc thiếu hiểu biết sâu sắc về quyền con người như là quyền của "công dân toàn cầu", trong khi đó quyền công dân chỉ là quyền xác định trong một quốc gia. Quyền con người có phạm vi chủ thể rộng hơn quyền công dân và được pháp luật quốc tế bảo vệ bên cạnh pháp luật quốc gia. Tuy nhiên, có thể thấy quy định trên đây của Hiến pháp đã đơn giản hóa cách hiểu về quyền con người và nó phù hợp với tình trạng ý thức pháp luật của đa số dân cư ở Việt Nam vào thời điểm ban hành Hiến pháp năm 1992.

Hiến pháp năm 2013 đã đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của chế định quyền con người, quyền công dân trong tư duy lập hiến Việt Nam. Hiến pháp năm 2013 đã dành 21 điều quy định về quyền con người. Khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013 đã quy định: "*Ở nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, các quyền con người, quyền công dân về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật*". Quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng (khoản 2 Điều 14).

4.1. Các quyền con người về dân sự, chính trị theo Hiến pháp năm 2013

Khác với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã thay thế thuật ngữ "*mọi công dân*" bằng thuật ngữ "*mọi người*" trong nhiều điều luật quy định về quyền của cá nhân. Cụ thể:

- Mọi người đều bình đẳng trước pháp luật (khoản 1 Điều 16);

- Không ai bị phân biệt đối xử trong đời sống chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa, xã hội (khoản 2 Điều 16);

- Người Việt Nam định cư ở nước ngoài là bộ phận không tách rời của cộng đồng dân tộc Việt Nam (khoản 1 Điều 18);

- Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam khuyến khích và tạo điều kiện để người Việt Nam định cư ở nước ngoài giữ gìn và phát huy bản sắc văn hóa dân tộc Việt Nam, giữ quan hệ gắn bó với gia đình và quê hương, góp phần xây dựng quê hương, đất nước (khoản 2 Điều 18);

- Mọi người có quyền sống. Tính mạng con người được pháp luật bảo hộ. Không ai bị tước đoạt tính mạng trái luật (Điều 19);

- Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm; không bị tra tấn, bạo lực, truy bức, nhục hình hay bất kì hình thức đối xử nào khác xâm phạm thân thể, sức khỏe, xúc phạm danh dự, nhân phẩm (khoản 1 Điều 20);

- Không ai bị bắt nếu không có quyết định của TAND, quyết định hoặc phê chuẩn của VKSND, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam, giữ người do luật định (khoản 2 Điều 20);

- Mọi người có quyền hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật. Việc thử nghiệm y học, dược học, khoa học hay bất kì hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người phải có sự đồng ý của người được thử nghiệm (khoản 3 Điều 20);

- Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân và bí mật gia đình; có quyền bảo vệ danh dự, uy tín của mình. Thông tin về đời sống riêng tư, bí mật cá nhân, bí mật gia đình được pháp luật đảm bảo an toàn (khoản 1 Điều 21);

- Mọi người có quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin riêng tư khác. Không ai được bóc mở, kiểm soát, thu giữ trái luật thư tín, điện thoại, điện tín và các hình thức trao đổi thông tin tiêng tư của người khác (khoản 2 Điều 21);

- Mọi người có quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở. Không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý (khoản 2 Điều 22);

- Mọi người có quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo, theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo bình đẳng trước pháp luật. Nhà nước tôn trọng và bảo vệ quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo. Không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, tôn giáo hoặc lợi dụng tín ngưỡng, tôn giáo để vi phạm pháp luật (Điều 24);

- Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân. Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác (Điều 30);

- Người bị buộc tội được coi là không có tội cho đến khi được chứng minh theo trình tự luật định và có bản án kết tội của tòa án đã có hiệu lực pháp luật (khoản 1 Điều 31). Người bị buộc tội phải được tòa án xét xử kịp thời trong thời hạn luật định, công bằng, công khai. Trường hợp xét xử kín theo quy định của luật thì việc tuyên án phải được công khai (khoản 2 Điều 31). Không ai bị kết án hai lần vì một tội phạm (khoản 3 Điều 31). Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử có quyền tự bào chữa, nhờ luật sư hoặc người khác bào chữa (khoản 4 Điều 31). Người bị bắt, tạm giữ, tạm giam, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự. Người vi phạm pháp luật trong việc bắt, giam, giữ, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử, thi hành án gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lý theo pháp luật (khoản 5 Điều 31).

Các quyền con người về dân sự, chính trị trên đây quy định trong Hiến pháp năm 2013 tương ứng với các quyền con người được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền năm 1948 và Công ước quốc tế về các quyền dân sự, chính trị năm 1966.

4.2. Các quyền con người về kinh tế, xã hội và văn hóa theo Hiến pháp năm 2013

Bên cạnh các quyền dân sự, chính trị, Hiến pháp năm 2013 đã ghi nhận các quyền con người về kinh tế, xã hội, văn hóa. Đó là các quy định sau đây:

- Mọi người có quyền sở hữu về thu nhập hợp pháp, của cải để dành, nhà ở, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, phần vốn góp trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác (khoản 1 Điều 32). Quyền sở hữu tư nhân và quyền thừa kế được pháp luật bảo hộ (khoản 2 Điều 32). Trường hợp thật cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh hoặc vì lợi ích quốc gia, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai, Nhà nước trưng mua hoặc trưng dụng có bồi thường tài sản của tổ chức, cá nhân theo giá thị trường (khoản 3 Điều 32). Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 33). Người làm công ăn lương được bảo đảm các điều kiện làm việc công bằng, an toàn; được hưởng lương, chế độ nghỉ ngơi (khoản 2 Điều 35). Nghiêm cấm phân biệt đối xử, cưỡng bức lao động, sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu (khoản 3 Điều 35);

- Nam, nữ có quyền kết hôn, li hôn: Hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau. Nhà nước bảo hộ hôn nhân và gia đình, bảo hộ quyền lợi của người mẹ và trẻ em (Điều 36);

- Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia vào các vấn đề về trẻ em. Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức

lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em (khoản 1 Điều 37);

- Thanh niên được Nhà nước, gia đình và xã hội tạo điều kiện học tập và lao động, giải trí, phát triển thể lực, trí lực, bồi dưỡng đạo đức, truyền thống dân tộc, ý thức công dân; đi đầu trong công cuộc lao động sáng tạo và bảo vệ Tổ quốc (khoản 2 Điều 37);

- Người cao tuổi được Nhà nước, gia đình và xã hội tôn trọng, chăm sóc và phát huy vai trò trong sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc (khoản 3 Điều 37);

- Mọi người có quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh (khoản 1 Điều 38);

- Mọi người có quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ, sáng tạo văn học, nghệ thuật và thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động đó (Điều 40);

- Mọi người có quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41);

Một số quyền cũng là nghĩa vụ gần đây được nhiều quốc gia ghi nhận như là một quyền và nghĩa vụ để đảm bảo xã hội phát triển bền vững cũng được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: *"Mọi người có quyền được sống trong môi trường trong lành và có nghĩa vụ bảo vệ môi trường"* (Điều 43).

Một số quyền con người là các quyền mang tính nhân đạo cũng được Hiến pháp năm 2013 ghi nhận: *"Người nước ngoài đấu tranh vì tự do và độc lập dân tộc, vì chủ nghĩa xã hội, dân chủ và hoà bình hoặc vì sự nghiệp khoa học mà bị bức hại thì được Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam cho phép cư trú"* (Điều 49).

4.3. Nghĩa vụ của con người

Mặc dù tên gọi của Chương II là quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân nhưng trong nội dung của Chương này cũng có những quy định về nghĩa vụ của con người. Trong khoa học pháp lí, người ta nói nhiều về nghĩa vụ của công dân, ít nói về nghĩa vụ của con người. Các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980 không có điều nào quy định về nghĩa vụ của con người. Chỉ đến Hiến pháp năm 1992, lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam có quy định: *"Người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam..."*. Quy định này có thể được coi là rất hợp lí vì bên cạnh việc thực hiện nghĩa vụ đó, họ được Nhà nước bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam.

Với Hiến pháp năm 2013, bên cạnh việc quy định các quyền con người trong 21 điều luật, Hiến pháp cũng dành 3 điều quy định vê nghĩa vụ của con người. Đó là các nghĩa vụ:

- Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43): Theo quy định của Hiến pháp, các tổ chức, các cá nhân gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại (khoản 3 Điều 63).

- Nghĩa vụ nộp thuế (Điều 47): Theo quy định của Hiến pháp, mọi người (công dân Việt Nam, công dân nước ngoài, người không quốc tịch) có nghĩa vụ nộp thuế. Các loại thuế mà con người phải nộp cho Nhà nước không phụ thuộc người đó có phải là công dân Việt Nam hay không. Đó có thể là thuế thu nhập đối với người có thu nhập cao, thuế môn bài, thuế tiêu thụ đặc biệt, thuế tài nguyên, thuế chuyển thu nhập ra nước ngoài, thuế chuyển nhượng vốn đầu tư...

- Nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam (Điều

46, 48): Công dân nước ngoài, người không quốc tịch cũng giống như công dân Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. *Ví dụ,* họ phải tuân thủ luật lệ giao thông khi tham gia giao thông, nộp thuế môn bài nếu họ khai trương hoạt động kinh doanh, đóng thuế thu nhập cá nhân nếu họ có thu nhập cao...

5. QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Hiến pháp năm 2013 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân được chuyển đổi thành "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân". Đây không chỉ đơn thuần là thay đổi tên gọi mà quan trọng hơn đó chính là việc thể chế hóa các quyền con người một cách cụ thể trong Hiến pháp bên cạnh các quyền và nghĩa vụ của công dân.

Để hiểu một cách đầy đủ và toàn diện chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 ta có thể phân chia các quyền của công dân thành các quyền về chính trị, dân sự (các quyền về tự do dân chủ và tự do cá nhân), các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội, cuối cùng ta xem xét các nghĩa vụ cơ bản của công dân.

5.1. Các quyền về chính trị, dân sự

- Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội, tham gia thảo luận và kiến nghị với cơ quan nhà nước về các vấn đề của cơ sở, địa phương và cả nước (khoản 1 Điều 28). Nhà nước tạo điều kiện để công dân tham gia quản lí nhà nước và xã hội; công khai, minh bạch trong việc tiếp nhận, phản hồi ý kiến, kiến nghị của công dân (khoản 2 Điều 28). Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội là một trong những quyền chính trị quan trọng nhất của công dân, đảm bảo cho công dân thực hiện quyền làm chủ Nhà

nước, làm chủ xã hội, thực hiện phương châm mọi công việc của Nhà nước, của xã hội "*dân biết, dân bàn, dân làm, dân kiểm tra*". Quyền tham gia quản lí nhà nước và xã hội của công dân được thể hiện bằng nhiều hình thức khác nhau: Quyền bầu cử, ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước; đóng góp ý kiến xây dựng phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục v.v. của đất nước; tham gia đóng góp ý kiến xây dựng Hiến pháp và pháp luật; tham gia kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước, các tổ chức xã hội...

- Quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước là Quốc hội và HĐND các cấp. Việc thực hiện các quyền này do luật định (Điều 27). Quyền bầu cử và ứng cử vào các cơ quan quyền lực nhà nước là một quyền chính trị cực kì quan trọng của công dân. Nhờ quyền bầu cử mà các công dân có thể lựa chọn những người ưu tú nhất, đại diện cho ý chí, nguyện vọng, và quyền lợi của mình vào các cơ quan quyền lực nhà nước, giải quyết những vấn đề quan trọng nhất của đất nước. Chính ở quyền này nhân dân lao động thực hiện quyền lực của mình, thực hiện quyền làm chủ đất nước, làm chủ xã hội của mình. Theo Điều 27 Hiến pháp năm 2013, công dân đủ 18 tuổi trở lên có quyền bầu cử, đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử vào Quốc hội và HĐND các cấp. Việc thực hiện các quyền này do luật định. Nhà nước ta đã ban hành Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 15/4/1992 (thông qua tại kì họp thứ 11 Quốc hội khóa VII) thay thế cho Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 18/12/1980. Sau đó Luật này được thay thế bằng Luật bầu cử đại biểu Quốc hội ngày 15/4/1997 và gần đây được sửa đổi, bổ sung bằng Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 2001 và Luật sửa đổi một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu HĐND năm 2010. Ngày 25/6/2015 tại kì họp thứ 9, Quốc hội

khóa XIII đã thông qua Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND, theo đó những người không có quyền bầu cử và ứng cử vào Quốc hội và HĐND là những người mất năng lực hành vi dân sự và những người bị pháp luật hoặc tòa án tước quyền đó. Quyền bầu cử của công dân được thực hiện với nguyên tắc phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, thể hiện chế độ dân chủ rộng rãi của Nhà nước XHCN, tạo điều kiện cho nhân dân lao động thực hiện quyền làm chủ Nhà nước và xã hội.

Một trong những quyền chính trị quan trọng mà Hiến pháp xác lập cho con người và công dân Việt Nam là quyền khiếu nại, tố cáo. Hiến pháp năm 2013 quy định: "*Mọi người có quyền khiếu nại, tố cáo với cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan, tổ chức, cá nhân*" (khoản 1 Điều 30); "*Cơ quan, tổ chức, cá nhân có thẩm quyền phải tiếp nhận, giải quyết khiếu nại, tố cáo. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất, tinh thần và phục hồi danh dự theo quy định của pháp luật*" (khoản 2 Điều 30); "*Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác*" (khoản 3 Điều 30). Về cơ bản Điều 30 Hiến pháp năm 2013 là sự ghi nhận lại Điều 74 Hiến pháp năm 1992 bằng quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất đảm bảo cho các công dân được thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và buộc các cơ quan nhà nước, các nhà chức trách phải xem xét và giải quyết kịp thời. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 đã có bước phát triển mới khi coi quyền này không những là quyền của công dân mà là quyền của con người khi thay thế thuật ngữ "công dân có quyền" bằng thuật ngữ "mọi người có quyền". Hiến pháp không những nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo mà đồng thời còn nghiêm cấm việc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác. Đây là sự kế thừa

quy định của Hiến pháp năm 1992. Thực tế cho thấy rằng việc vu khống, vu cáo người khác là một hành vi nguy hiểm cho xã hội, làm tổn thất danh dự, nhân phẩm và cuộc sống bình thường của con người và công dân.

- Quyền tự do ngôn luận, tự do báo chí, tiếp cận thông tin, quyền hội họp, lập hội, biểu tình theo quy định của pháp luật (Điều 25). Đây là những quyền dân sự đồng thời cũng là quyền chính trị của công dân. Nhà nước ta tôn trọng quyền tự do dân chủ của mọi công dân vì sự phát triển tự do của mỗi người là điều kiện phát triển tự do của tất cả mọi người.[1] Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định quyền tiếp cận thông tin. Quyền tiếp cận thông tin được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật. Ngày nay khi mà thông tin đã trở thành một yếu tố vô cùng quan trọng trong các hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thì quyền được thông tin trở thành một quyền quan trọng và không thể thiếu được trong các quyền cơ bản của công dân.

- Quyền tự do tín ngưỡng, tôn giáo (Điều 24). Quyền này cho phép mỗi công dân được tự do theo hoặc không theo một tôn giáo nào. Các tôn giáo đều bình đẳng trước pháp luật. Những nơi thờ tự của các tín ngưỡng, tôn giáo được pháp luật bảo hộ. Hiến pháp một mặt quy định không ai được xâm phạm tự do tín ngưỡng, mặt khác quy định không ai được lợi dụng tự do tín ngưỡng, tôn giáo để làm trái pháp luật và chính sách của Nhà nước.

- Quyền bất khả xâm phạm về thân thể (Điều 20). Theo quy định của Điều 20, công dân có quyền bất khả xâm phạm về thân thể, được pháp luật bảo hộ về sức khỏe, danh dự và nhân phẩm. Không ai có thể bị bắt nếu không có quyết định của TAND, quyết định hoặc phê chuẩn của VKSND, trừ trường hợp phạm tội quả tang. Việc bắt, giam, giữ phải đúng pháp luật. Nghiêm

---

[1] *Mác - Ăngghen Tuyển tập*, Tập 2, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1971, tr. 54.

cấm mọi hình thức truy bức, nhục hình, xúc phạm danh dự, nhân phẩm của công dân.

- Quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở (Điều 22). Theo quy định của Hiến pháp năm 2013, quyền bất khả xâm phạm về chỗ ở được hiểu là không ai được tự ý vào chỗ ở của người khác nếu không được người đó đồng ý, trừ trường hợp pháp luật cho phép. Việc khám xét phải do đại diện cơ quan nhà nước có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- Quyền bí mật thư tín, điện thoại, điện tín (Điều 21). Quyền này được hiểu là không ai được tự ý khám xét, bóc mở, thu giữ, kiểm soát thư tín, điện tín, điện thoại của con người và công dân. Nội dung thư tín, điện tín, điện thoại được giữ bí mật. Việc bóc mở, kiểm soát, thu giữ thư tín, điện tín của con người và công dân phải do người có thẩm quyền tiến hành theo quy định của pháp luật.

- Quyền tự do đi lại và cư trú (Điều 23). Theo quy định của Hiến pháp hiện hành, công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật. Như vậy, cũng như các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới cho phép công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và lựa chọn chỗ ở cho bản thân và gia đình ở mọi nơi trên đất Việt Nam đồng thời cho phép công dân tự do ra nước ngoài, từ nước ngoài về nước và Nhà nước thực hiện các thủ tục pháp lí để đảm bảo cho công dân thực hiện các quyền này.

5.2. Các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội

- Quyền làm việc (Điều 35) là một trong những quyền quan trọng nhất của công dân trong lĩnh vực các quyền về kinh tế, văn hóa, xã hội. Theo Hiến pháp năm 1992, lao động là quyền và nghĩa vụ của công dân, tuy nhiên theo Hiến pháp năm 2013 lao động là quyền chứ không phải là nghĩa vụ. Mặt khác, Hiến pháp

năm 2013 còn quy định nghiêm cấm cưỡng bức lao động và sử dụng nhân công dưới độ tuổi lao động tối thiểu. Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động. Nhà nước ban hành chính sách, chế độ bảo hộ lao động, Nhà nước quy định thời gian lao động, chế độ tiền lương, chế độ nghỉ ngơi và chế độ bảo hiểm xã hội đối với viên chức nhà nước và những người làm công ăn lương, khuyến khích phát triển các hình thức bảo hiểm xã hội khác đối với người lao động.

- Mọi người có quyền tự do kinh doanh trong những ngành nghề mà pháp luật không cấm (Điều 33). So với Hiến pháp năm 1992, đây là một quy định mới. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, công dân có quyền được kinh doanh sản xuất, có quyền sở hữu những thu nhập hợp pháp, của cải để dành, tư liệu sinh hoạt, tư liệu sản xuất, vốn và tài sản khác trong doanh nghiệp hoặc trong các tổ chức kinh tế khác. Trên cơ sở tự nguyện, dân chủ và cùng có lợi, người lao động có thể góp vốn, góp sức, hợp tác sản xuất kinh doanh trong các tổ chức kinh tế tập thể dưới nhiều hình thức với quy mô và mức độ tập thể hóa thích hợp. Kinh tế cá thể được hoạt động trong các ngành, nghề theo quy định của pháp luật. Kinh tế gia đình được khuyến khích phát triển. Tổ chức và cá nhân có quyền thành lập doanh nghiệp không bị hạn chế về quy mô và địa bàn hoạt động. Kinh tế tư bản tư nhân được phép phát triển trong các ngành có lợi cho quốc kế dân sinh do pháp luật quy định, có thể được liên doanh với tổ chức kinh tế doanh nghiệp nhà nước dưới nhiều hình thức. Doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế có thể liên doanh với cá nhân, tổ chức kinh tế nước ngoài theo quy định của pháp luật. Tài sản hợp pháp của các doanh nghiệp được Nhà nước bảo hộ. Các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đều bình đẳng trước pháp luật. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 1992 quy định quyền tự do kinh doanh là quyền của công dân, còn Hiến pháp năm 2013 có bước phát triển

mới khi quy định quyền tự do kinh doanh không những là quyền của công dân mà là quyền của con người. Cá nhân dù là công dân Việt Nam hay không, theo quy định của Hiến pháp cũng có quyền tự do kinh doanh.

- Bên cạnh quyền làm việc, Hiến pháp xác lập quyền học tập của công dân (Điều 39). Khác với quyền làm việc, học tập vừa là quyền vừa là nghĩa vụ của công dân. Ngay cả khi nước nhà mới giành được độc lập Chủ tịch Hồ Chí Minh đã quan tâm đến vấn đề nâng cao dân trí. Người đã xác định rằng học tập là quyền của mỗi công dân của một nhà nước độc lập đồng thời nó cũng phải là bổn phận của mỗi người. Người đã viết: "*Muốn giữ vững nền độc lập, muốn cho dân mạnh, nước giàu; mọi người Việt Nam phải hiểu biết quyền lợi của mình, bổn phận của mình, phải có kiến thức mới để tham gia vào công cuộc xây dựng nước nhà và trước hết phải biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ*".[1] Các Hiến pháp của nước ta trong lịch sử bao giờ cũng ghi nhận quyền học tập, coi nó là một trong những quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân (Điều 15 Hiến pháp năm 1946, Điều 33 Hiến pháp năm 1959, Điều 60 Hiến pháp năm 1980, Điều 59 Hiến pháp năm 1992.

- Quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe (Điều 38). Theo Hiến pháp năm 2013, mọi người có quyền được hưởng chế độ bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong việc sử dụng các dịch vụ y tế và có nghĩa vụ thực hiện các quy định về phòng bệnh, khám bệnh, chữa bệnh. So với Hiến pháp năm 1992 đây cũng là bước tiến bộ mới vì theo Hiến pháp năm 2013, quyền này không chỉ dành cho công dân Việt Nam mà là quyền dành cho mọi người sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam.

- Quyền có nơi ở hợp pháp (Điều 22). Khác với Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 không quy định công dân Việt Nam

---

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 1, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 368.

có quyền xây dựng nhà ở. Trong điều kiện hiện nay khi dân số nước ta ngày càng tăng, còn diện tích đất ở không thể tăng được, Nhà nước ta không thể đảm bảo quyền xây dựng nhà ở cho mọi công dân có nhu cầu về nhà ở, vì vậy Nhà nước chỉ có thể đảm bảo cho công dân quyền có nơi ở hợp pháp.

- Quyền bình đẳng của phụ nữ đối với nam giới (Điều 26). Theo Hiến pháp năm 2013, công dân nữ và nam có quyền ngang nhau về mọi mặt chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội và gia đình. Nhà nước nghiêm cấm mọi hành vi phân biệt đối xử với phụ nữ, xúc phạm nhân phẩm phụ nữ. Lao động nữ và nam có việc làm như nhau thì hưởng lương ngang nhau. Lao động nữ có quyền hưởng chế độ thai sản. Phụ nữ là viên chức nhà nước và người làm công ăn lương có quyền nghỉ trước và sau khi sinh đẻ mà vẫn hưởng lương, phụ cấp theo quy định của pháp luật. Nhà nước và xã hội tạo điều kiện để phụ nữ nâng cao trình độ về mọi mặt, không ngừng phát huy vai trò của mình trong xã hội. Nhà nước chăm lo phát triển các nhà hộ sinh, khoa nhi, nhà trẻ và các cơ sở phúc lợi xã hội khác để giảm nhẹ gánh nặng gia đình tạo điều kiện cho phụ nữ sản xuất, công tác, học tập, chữa bệnh, nghỉ ngơi và làm tròn bổn phận của người mẹ.

- Quyền được bảo hộ về hôn nhân và gia đình (Điều 36). Nam, nữ có quyền kết hôn, li hôn. Nhà nước bảo hộ chế độ hôn nhân theo nguyên tắc tự nguyện, tiến bộ, một vợ một chồng, vợ chồng bình đẳng, tôn trọng lẫn nhau. Trẻ em được Nhà nước, gia đình và xã hội bảo vệ, chăm sóc và giáo dục; được tham gia các vấn đề về trẻ em. Nghiêm cấm xâm hại, hành hạ, ngược đãi, bỏ mặc, lạm dụng, bóc lột sức lao động và những hành vi khác vi phạm quyền trẻ em (khoản 1 Điều 37).

Ngoài những quyền đã phân tích ở trên, Hiến pháp năm 2013 còn ghi nhận các quyền khác của công dân như quyền được đảm bảo an sinh xã hội (Điều 34), quyền xác định dân tộc của mình, sử

dụng ngôn ngữ mẹ đẻ, lựa chọn ngôn ngữ giao tiếp (Điều 42), quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41), quyền được sống trong môi trường trong lành (Điều 43)... Công dân Việt Nam được hưởng tất cả các quyền khác thuộc phạm vi quyền con người được quy định trong Tuyên ngôn thế giới về nhân quyền, trong các công ước quốc tế về các quyền dân sự chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội mà Việt Nam đã kí kết hoặc gia nhập và được quy định trong Hiến pháp và pháp luật Việt Nam.

5.3. Các nghĩa vụ cơ bản của công dân

Về nghĩa vụ cơ bản của công dân, Hiến pháp năm 2013 kế thừa những quy định của các Hiến pháp trước đây đồng thời cũng bổ sung hoàn thiện thêm một bước. Theo Hiến pháp năm 1946, công dân Việt Nam chỉ có các nghĩa vụ cơ bản sau đây: Bảo vệ Tổ quốc, tôn trọng Hiến pháp, tuân theo pháp luật và nghĩa vụ phải đi lính. Hiến pháp năm 1959 đã quy định thêm những nghĩa vụ mới như: Tuân theo kỉ luật lao động, trật tự công cộng và những quy tắc sinh hoạt xã hội, nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng, nghĩa vụ đóng thuế theo pháp luật. Hiến pháp năm 1980, một mặt ghi nhận lại những nghĩa vụ đã quy định trong Hiến pháp năm 1959, mặt khác xác định thêm những nghĩa vụ mới của công dân như nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc, nghĩa vụ tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân, nghĩa vụ bảo vệ an ninh, chính trị và trật tự, an toàn xã hội; giữ gìn bí mật nhà nước; nghĩa vụ tham gia lao động công ích theo quy định của pháp luật. Hiến pháp năm 1992 đã ghi nhận lại tất cả các nghĩa vụ cơ bản của công dân mà Hiến pháp năm 1980 đã quy định. Đó là nghĩa vụ phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76); nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc trong đó có nghĩa vụ quân sự và tham gia quốc phòng toàn dân (Điều 77); nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, tham gia bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, giữ gìn bí

mật quốc gia, chấp hành những quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 79); nghĩa vụ đóng thuế và lao động công ích theo quy định của pháp luật (Điều 80). Riêng nghĩa vụ công dân tôn trọng và bảo vệ tài sản XHCN (quy định trong Điều 79 Hiến pháp năm 1980) được thay thế bằng nghĩa vụ công dân tôn trọng và bảo vệ tài sản của Nhà nước và lợi ích công cộng (Điều 78 Hiến pháp năm 1992). Sự thay thế này là hợp lí vì khái niệm tài sản XHCN là khái niệm chưa thật sự được định hình, vì thế mỗi người có thể hiểu theo một cách khác nhau. Còn nói tài sản của Nhà nước thì mọi công dân ai cũng có thể hiểu rằng đó là tài sản thuộc sở hữu Nhà nước, do Nhà nước thực hiện quyền định đoạt. So với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 có thêm một điều mới dành cho người nước ngoài (Điều 81). Điều này quy định người nước ngoài cư trú ở Việt Nam phải tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam. Đồng thời với nghĩa vụ này họ có quyền được Nhà nước Việt Nam bảo hộ tính mạng, tài sản và các quyền lợi chính đáng theo pháp luật Việt Nam. Đây là bước phát triển mới của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Nó phù hợp với tinh thần của pháp luật quốc tế về quyền con người đồng thời nó cũng phù hợp với nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ của công dân là tôn trọng các quyền con người về chính trị, dân sự, kinh tế, văn hóa và xã hội. Quy định này trong đạo luật cơ bản của Nhà nước tạo điều kiện thuận lợi cho người nước ngoài đến Việt Nam, phục vụ việc mở rộng hợp tác kinh tế, khoa học kĩ thuật và giao lưu với thị trường thế giới.

Hiến pháp năm 2013 quy định công dân Việt Nam có các nghĩa vụ sau đây:

- Nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc (Điều 44);

- Nghĩa vụ bảo vệ Tổ quốc (khoản 1 Điều 45);

- Nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân (khoản 2 Điều 45);

- Nghĩa vụ tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội (Điều 46);

- Nghĩa vụ chấp hành các quy tắc sinh hoạt công cộng (Điều 46);

- Nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43);

- Nghĩa vụ nộp thuế (Điều 47);

- Nghĩa vụ học tập (Điều 39);

- Nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp và pháp luật Việt Nam (Điều 46).

6. SỰ PHÁT TRIỂN CHẾ ĐỊNH QUYỀN CON NGƯỜI, QUYỀN VÀ NGHĨA VỤ CƠ BẢN CỦA CÔNG DÂN QUA CÁC HIẾN PHÁP NĂM 1946, 1959, 1980, 1992, 2013

Cho đến nay, lịch sử lập hiến Việt Nam mới hơn 70 năm, đó là khoảng thời gian không dài so với lịch sử lập hiến gần 230 năm của nước Mỹ nhưng lịch sử lập hiến nước ta đã có 5 bản hiến pháp, đánh dấu năm giai đoạn phát triển quan trọng của Nhà nước Việt Nam. Cùng với sự phát triển của các chế định khác như chế định nguyên thủ quốc gia, chế định về Chính phủ, Quốc hội, TAND v.v. chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân cũng phát triển và ngày càng hoàn thiện, phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước.

6.1. Hiến pháp năm 1946

Hiến pháp năm 1946 là bản Hiến pháp coi trọng chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Bằng chứng là trong số bảy chương của Hiến pháp thì Chương về quyền lợi và nghĩa vụ công dân được xếp thứ hai. Một trong ba nguyên tắc xây dựng Hiến pháp là nguyên tắc đảm bảo các quyền tự do, dân chủ của công dân. Với Hiến pháp năm 1946, lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, nhân dân Việt Nam được đảm bảo các quyền tự do, dân chủ. Điều 10 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Công dân Việt*

Nam có quyền tự do ngôn luận, tự do xuất bản, tự do tổ chức và hội họp, tự do tín ngưỡng, tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài". Lần đầu tiên trong lịch sử Việt Nam, quyền bình đẳng của mọi công dân trước pháp luật được ghi nhận trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Và cũng lần đầu tiên trong lịch sử dân tộc, phụ nữ được ngang quyền với nam giới về mọi phương diện. Với bản Hiến pháp đầu tiên, công dân Việt Nam được hưởng quyền bầu cử, ứng cử, nhân dân có quyền bãi miễn các đại biểu mình đã bầu ra khi họ tỏ ra không xứng đáng với danh hiệu đó.

Hiến pháp đầu tiên của nước ta khác với Hiến pháp đầu tiên của nước Nga Xô viết năm 1918 ở vấn đề bảo vệ quyền tư hữu tài sản của mọi công dân Việt Nam. Chính điều này đã đáp ứng được nguyện vọng của các tầng lớp nông dân, thợ thủ công, thương nhân, tư sản dân tộc, địa chủ kháng chiến, thực hiện chính sách đoàn kết rộng rãi toàn dân, thêm bạn, bớt thù trong điều kiện Nhà nước cách mạng còn non trẻ đang gặp nhiều khó khăn. Từ những điều đã phân tích trên, có thể nói rằng chế định quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp năm 1946 là một chế định quy định chế độ dân chủ rộng rãi.

6.2. Hiến pháp năm 1959

Hiến pháp năm 1959 mở rộng quyền của công dân đồng thời quy định cơ chế đảm bảo việc thực hiện các quyền đó. Ngoài những quyền và tự do đã được ghi nhận trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 ghi nhận những thành tựu mới của Nhà nước dân chủ nhân dân trong việc hình thành và phát triển quan hệ lao động mới. Đạo luật cơ bản của Nhà nước không những quy định lao động là cơ sở phát triển kinh tế của đất nước, cơ sở nâng cao đời sống văn hóa của nhân dân mà còn quy định đó là nghĩa vụ và danh dự của công dân (Điều 21 và Điều 32). Bằng quy định đó, Hiến pháp năm 1959 đã xác định một quan điểm mới về lao động, với quan điểm này nhân dân Việt Nam vốn

dĩ cần cù, sáng tạo, phát triển thêm tư chất đạo đức tốt đẹp của mình, coi lao động không những là nguồn gốc của cải xã hội, mà còn là nhu cầu của đời sống tinh thần của nhân dân. Điều 30 Hiến pháp năm 1959 quy định: "*Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền làm việc. Nhà nước dựa vào sự phát triển có kế hoạch của nền kinh tế quốc dân, dần dần mở rộng công việc làm, cải thiện điều kiện lao động và lương bổng, để bảo đảm cho công dân được hưởng quyền đó*". Đưa vào Hiến pháp quyền làm việc và đảm bảo cho công dân thực hiện quyền đó là một thành tựu lớn của Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Cùng với quyền làm việc, Hiến pháp còn quy định quyền nghỉ ngơi. Điều 31 Hiến pháp năm 1959 ghi nhận: "*Người lao động có quyền nghỉ ngơi. Nhà nước quy định thời gian làm việc và chế độ nghỉ ngơi của công nhân và viên chức, mở rộng dần những điều kiện vật chất về nghỉ ngơi và an dưỡng, để bảo đảm cho người lao động được hưởng quyền đó*". Ngoài những quyền mà Hiến pháp năm 1946 đã ghi nhận, Hiến pháp năm 1959 quy định thêm nhiều quyền mới. *Ví dụ:* Quyền của người lao động được giúp đỡ về vật chất khi già yếu, bệnh tật, hoặc mất sức lao động (Điều 32); quyền tự do nghiên cứu khoa học, sáng tác văn học, nghệ thuật và tiến hành các hoạt động văn hóa khác (Điều 34); quyền khiếu nại, tố cáo với bất cứ cơ quan nhà nước nào về những hành vi phạm pháp của nhân viên cơ quan nhà nước (Điều 29). Về quyền bình đẳng của phụ nữ đối với nam giới, Hiến pháp năm 1959 đã phát triển thêm một bước mới. Hiến pháp năm 1959 quy định rõ ràng, cụ thể hơn. Điều 24 Hiến pháp năm 1959 quy định: "... *Cùng làm việc như nhau, phụ nữ được hưởng lương ngang với nam giới. Nhà nước bảo đảm cho phụ nữ công nhân và phụ nữ viên chức được nghỉ trước và sau khi đẻ mà vẫn hưởng nguyên lương. Nhà nước bảo hộ quyền lợi của người mẹ và của trẻ em, bảo đảm phát triển các nhà đỡ đẻ, nhà giữ trẻ và vườn trẻ*". Cùng với việc quy định

những quyền mới, Hiến pháp năm 1959 cũng quy định những nghĩa vụ mới mà trong Hiến pháp năm 1946 chưa được ghi nhận. Lần đầu tiên trong Hiến pháp quy định công dân có nghĩa vụ tôn trọng và bảo vệ tài sản công cộng (Điều 40).

6.3. Hiến pháp năm 1980

Kế tục và phát triển Hiến pháp năm 1946 và 1959, Hiến pháp năm 1980 một mặt ghi nhận lại quyền và nghĩa vụ công dân đã quy định trong hai Hiến pháp trước, mặt khác quy định thêm một số quyền và nghĩa vụ mới phù hợp với tình hình mới, giai đoạn mới của nền dân chủ XHCN. So với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 đã quy định thêm một số quyền mới của công dân như quyền tham gia quản lí công việc của Nhà nước và của xã hội (Điều 56), quyền được khám và chữa bệnh không phải trả tiền (Điều 61), quyền có nhà ở (Điều 62), quyền được học tập không phải trả tiền (Điều 60), quyền của các xã viên hợp tác xã được hưởng phụ cấp sinh đẻ (Điều 63). Hiến pháp cũng xác định thêm một số nghĩa vụ mới của công dân: Công dân phải trung thành với Tổ quốc (Điều 76), ngoài bổn phận làm nghĩa vụ quân sự, công dân phải tham gia xây dựng quốc phòng toàn dân; ngoài nghĩa vụ tuân theo Hiến pháp, pháp luật, kỉ luật lao động, tôn trọng những quy tắc sinh hoạt xã hội, công dân còn phải bảo vệ an ninh chính trị và trật tự, an toàn xã hội, giữ gìn bí mật nhà nước; ngoài nghĩa vụ đóng thuế công dân còn phải tham gia lao động công ích theo quy định của pháp luật. Tuy nhiên, một số quyền mới quy định trong Hiến pháp năm 1980 không phù hợp với điều kiện thực tế của đất nước. Như đã phân tích ở phần nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, việc quy định "*chế độ học không phải trả tiền*" (Điều 60) không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của nước ta. Nhà nước ta còn nghèo, việc thực hiện "*chế độ học không phải trả tiền*" là thiếu cơ sở thực tiễn. Cũng như quy định ở Điều 60, việc quy định "*chế độ khám*

bệnh và chữa bệnh không phải mất tiền" (Điều 61) mang tính chủ quan duy ý chí, không phù hợp với điều kiện kinh tế nước nhà, gây nhiều hậu quả tiêu cực trong xã hội. Quyền có nhà ở, trên thực tế, chưa có điều kiện để thực hiện một cách đầy đủ. Vì vậy Điều 62 Hiến pháp năm 1980 nói về quyền có nhà ở của công dân cũng chỉ mang tính chất cương lĩnh.

Nhìn nhận khách quan, chúng ta phải thấy rằng có một số quyền của công dân được quy định trong Hiến pháp năm 1946 nhưng về sau do hoàn cảnh lịch sử và quan điểm chính trị mà chúng ta phải hạn chế, không quy định trong Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980. *Ví dụ:* Quyền tự do xuất bản, quyền tự do đi ra nước ngoài (Điều 10 Hiến pháp năm 1946), quyền tư hữu tài sản của công dân Việt Nam theo Hiến pháp năm 1946 được Nhà nước bảo đảm (Điều 12 Hiến pháp năm 1946), còn trong Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980 các quyền đó không được ghi nhận.

Mặc dù có những hạn chế đã nói trên nhưng so với Hiến pháp năm 1946 và 1959, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân theo Hiến pháp năm 1980 vẫn là một bước phát triển mới, phong phú hơn, nhiều quyền mới đã được ghi nhận trong Hiến pháp.

6.4. Hiến pháp năm 1992

Cũng như các chế định khác như: chế độ chính trị, chế độ kinh tế, các chế định về bộ máy nhà nước... chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 1992 đánh dấu một giai đoạn phát triển mới trong lịch sử lập hiến Việt Nam. Bên cạnh việc Hiến pháp mở rộng quyền và nghĩa vụ công dân còn tính đến khả năng thực thi của các quy định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Hiến pháp năm 1992 đã khắc phục một số hạn chế về tư tưởng chủ quan duy ý chí trong Hiến pháp năm 1980 bằng

các quy định phù hợp hơn với điều kiện kinh tế - xã hội của Việt Nam. Việc quy định quyền có việc làm của công dân trong Hiến pháp năm 1980 không hoàn toàn phù hợp với điều kiện thực tiễn. Thực tế cho thấy rằng việc đảm bảo cho mọi công dân có việc làm không phải là vấn đề đơn giản. Ngay ở các nước có nền kinh tế phát triển và có thể chế dân chủ thì "quyền có việc làm" cho mọi người vẫn là một vấn đề nan giải. Vì vậy, Điều 55 Hiến pháp năm 1992 xác định: "*Nhà nước và xã hội có kế hoạch tạo ngày càng nhiều việc làm cho người lao động*" là quy định đúng đắn nhất. Nó phù hợp với đường lối kinh tế của Nhà nước ta là phát triển nền kinh tế hàng hóa nhiều thành phần theo cơ chế thị trường có sự quản lí của Nhà nước, theo định hướng XHCN, phù hợp với cơ cấu kinh tế nhiều thành phần với các hình thức tổ chức sản xuất, kinh doanh đa dạng dựa trên nhiều hình thức sở hữu về tư liệu sản xuất; phù hợp với mục đích chính sách kinh tế của Nhà nước ta là làm cho dân giàu, nước mạnh, đáp ứng ngày càng tốt hơn nhu cầu vật chất và tinh thần của nhân dân trên cơ sở giải phóng mọi năng lực sản xuất, phát huy mọi tiềm năng của các thành phần kinh tế.

Như đã phân tích ở phần những nguyên tắc hiến pháp của chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân, việc quy định "*chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc*" và "*chế độ học không phải trả tiền*" trong Hiến pháp năm 1980 là không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội. Nhà nước ta còn nghèo, việc thực hiện chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc không thể thực hiện được. Và nếu thực hiện chế độ học không trả tiền cho tất cả các cấp bậc, trình độ thì Nhà nước không đủ khả năng trả lương cho đội ngũ giáo viên. Chế độ lương bổng thấp khiến cho những người làm công tác giáo dục chưa bảo đảm cuộc sống là một trong những nguyên nhân chủ yếu làm cho nền giáo dục của chúng ta xuống cấp nhanh chóng. Khắc phục tình trạng nói trên, Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi Hiến pháp năm 1980 bằng những quy định phù hợp với những

điều kiện kinh tế nước nhà. Hiến pháp năm 1992 đã xác định chỉ có "*bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí*" và "*công dân có quyền học văn hóa và học nghề bằng nhiều hình thức*". Ngoài việc học nghề và học văn hóa ở các trường công lập, công dân có thể học văn hóa, học nghề ở các trường dân lập.

Một trong những quyền chính trị quan trọng mà Hiến pháp xác lập cho công dân Việt Nam là quyền khiếu nại, tố cáo. Điều 74 Hiến pháp năm 1992 quy định: "*Công dân có quyền khiếu nại, quyền tố cáo với cơ quan nhà nước có thẩm quyền về những việc làm trái pháp luật của cơ quan nhà nước, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân hoặc bất cứ cá nhân nào. Việc khiếu nại, tố cáo phải được cơ quan nhà nước xem xét và giải quyết trong thời hạn pháp luật quy định. Mọi hành vi xâm phạm lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tập thể và của công dân phải được kịp thời xử lí nghiêm minh. Người bị thiệt hại có quyền được bồi thường về vật chất và phục hồi danh dự. Nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo hoặc lợi dụng quyền khiếu nại, tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác*". Về cơ bản Điều 74 Hiến pháp năm 1992 là sự ghi nhận lại Điều 73 Hiến pháp năm 1980, bằng quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất, đảm bảo cho các công dân được thực hiện quyền khiếu nại, tố cáo và buộc các cơ quan nhà nước, các nhà chức trách phải xem xét và giải quyết kịp thời. Hiến pháp không những nghiêm cấm việc trả thù người khiếu nại, tố cáo mà đồng thời còn nghiêm cấm việc lợi dụng quyền khiếu nại tố cáo để vu khống, vu cáo làm hại người khác. Đây là một điểm phát triển mới của Hiến pháp năm 1992. Thực tế cho thấy rằng việc vu khống, vu cáo người khác là một hành vi nguy hiểm cho xã hội, làm tổn thất danh dự, nhân phẩm và cuộc sống bình thường của công dân.

So với Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 1992 ghi nhận thêm một số quyền tự do mới của công dân. Một trong những

quyền mới đó là quyền được thông tin. Quyền được thông tin được hiểu là quyền được nhận tin và truyền tin theo quy định của pháp luật. Ngày nay khi mà thông tin đã trở thành một yếu tố vô cùng quan trọng trong các hoạt động chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội thì quyền được thông tin trở thành một quyền quan trọng và không thể thiếu được trong các quyền cơ bản của công dân.

Quyền tự do đi lại và cư trú (Điều 68) cũng có những điểm mới so với Hiến pháp năm 1959 và năm 1980. Theo quy định của Hiến pháp năm 1992, công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và cư trú trong nước, có quyền ra nước ngoài và từ nước ngoài về nước theo quy định của pháp luật. Như vậy, cũng như các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp mới cho phép công dân Việt Nam có quyền tự do đi lại và lựa chọn chỗ ở cho bản thân và gia đình ở mọi nơi trên đất Việt Nam. So với Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980, quyền tự do đi ra nước ngoài trong Hiến pháp năm 1992 được quy định rõ ràng hơn. Hiến pháp năm 1959 chỉ quy định "*công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà có quyền tự do cư trú và đi lại*", Hiến pháp năm 1980 cũng quy định chung chung "*quyền tự do đi lại và cư trú được tôn trọng, theo quy định của pháp luật*". Chính những quy định chưa thật rõ ràng đó đã tạo điều kiện cho bệnh quan liêu, cửa quyền, hách dịch gây không ít phiền nhiễu cho những người Việt Nam muốn đi ra nước ngoài với những lí do chính đáng mà pháp luật cho phép. Việc quy định trong đạo luật cơ bản của Nhà nước quyền của công dân được "*tự do đi ra nước ngoài và từ nước ngoài trở về theo quy định của pháp luật*" đáp ứng nguyện vọng chính đáng của mọi người, phù hợp với đường lối đối ngoại của Nhà nước ta là mở rộng giao lưu và hợp tác với tất cả các nước trên thế giới, không phân biệt chế độ chính trị và xã hội khác nhau. Đó cũng là sự ghi nhận lại Điều 10 Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp đầu tiên của Nhà nước ta,

trong đó đã tuyên bố: "*Công dân Việt Nam có quyền tự do cư trú, đi lại trong nước và ra nước ngoài*".

Với mục đích đề cao hơn nữa việc bảo vệ các quyền tự do dân chủ và tự do cá nhân cho công dân, các nhà lập pháp đã đưa vào trong đạo luật cơ bản của Nhà nước, văn bản quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất quyền "*không ai bị coi là có tội và phải chịu hình phạt khi chưa có bản án kết tội của Tòa án đã có hiệu lực pháp luật. Người bị bắt, bị giam giữ, bị truy tố, xét xử trái pháp luật có quyền được bồi thường thiệt hại về vật chất và phục hồi danh dự. Người làm trái pháp luật trong việc bắt, giam giữ, truy tố, xét xử gây thiệt hại cho người khác phải bị xử lí nghiêm minh*" (Điều 72). Đây là một bước phát triển mới của Hiến pháp năm 1992. Trước đây, vấn đề trên chỉ được thể chế hóa trong Bộ luật hình sự do Quốc hội thông qua ngày 28/12/1989. Tình hình thực tế của đất nước cho thấy rằng việc buộc tội, bắt và giam giữ công dân trái pháp luật vẫn còn tồn tại. Vì vậy, chúng ta không chỉ thể chế hóa những quy định trên trong Bộ luật hình sự mà nhất thiết phải thể chế hóa trong đạo luật cơ bản của Nhà nước.

Với Hiến pháp năm 1992 lần đầu tiên các quyền con người được ghi nhận trong Hiến pháp. Tuy nhiên, như đã phân tích, việc quy định các quyền con người thể hiện trong các quyền công dân cho thấy Hiến pháp năm 1992 chưa phân biệt rõ ràng sự khác biệt giữa quyền con người và quyền công dân. Điểm hạn chế này đã được Hiến pháp năm 2013 khắc phục một cách triệt để.

6.5. Hiến pháp năm 2013

Với phần phân tích ở mục 4, chúng ta thấy lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 đã dành hẳn 21 điều quy định trực tiếp về quyền con người và cũng lần đầu tiên Hiến pháp có chế định về "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" (các Hiến pháp trước đây chỉ có chế định

"Quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân"). Với Hiến pháp năm 2013, hầu hết các quyền trước đây chỉ quy định cho công dân Việt Nam nay được quy định cho mọi người được hưởng. Cùng với sự ghi nhận lại các quyền và nghĩa vụ trong các Hiến pháp trước, lần đầu tiên một số quyền và nghĩa vụ con người và công dân được ghi nhận trong Hiến pháp mới như quyền được sống trong môi trường trong lành và nghĩa vụ bảo vệ môi trường (Điều 43), quyền được bảo đảm an sinh xã hội (Điều 34), quyền được hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa, tham gia vào đời sống văn hóa, sử dụng các cơ sở văn hóa (Điều 41). Ngoài các điểm mới trên đây, Hiến pháp năm 2013 còn quy định quyền của mọi người được hiến mô, bộ phận cơ thể người và hiến xác theo quy định của luật. Việc thử nghiệm y học, dược học, khoa học hay bất kì hình thức thử nghiệm nào khác trên cơ thể người đều phải được sự đồng ý của người thử nghiệm (khoản 3 Điều 20). Điểm mới cũng được nhiều chuyên gia pháp luật về Hiến pháp đánh giá cao về chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ của công dân trong Hiến pháp năm 2013 là nguyên tắc *"quyền con người, quyền công dân chỉ có thể bị hạn chế theo quy định của luật trong trường hợp cần thiết vì lí do quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội, đạo đức xã hội, sức khỏe của cộng đồng"* (khoản 2 Điều 14). Hơn thế nữa, vị trí thứ hai trong Hiến pháp được dành cho chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân đã thể hiện sự đề cao quyền con người, quyền công dân trong Hiến pháp.

Tóm lại, 05 bản Hiến pháp nước ta đánh dấu 05 giai đoạn phát triển của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân. Chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 2013 là sự thừa kế và phát triển của các Hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992. Với sự ra đời của Hiến pháp năm 2013, chế định quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam đã tiến một bước dài trên con đường phát triển và hoàn thiện.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân biệt các khái niệm "quyền con người", "quyền cơ bản của công dân", "quyền công dân", "quyền cơ bản dành cho mọi người"?

2. Tại sao nói quyền và nghĩa vụ cơ bản quy định trong Hiến pháp là nội dung cơ bản của mối quan hệ giữa Nhà nước và người dân?

3. Hãy trình bày những điểm mới nổi bật của chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân trong Hiến pháp năm 2013 so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)?

4. Phân tích nguyên tắc quyền con người, quyền công dân được công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm theo Hiến pháp và pháp luật (khoản 1 Điều 14 Hiến pháp năm 2013)?

5. Phân tích nguyên tắc về giới hạn quyền con người, quyền công dân (khoản 2 Điều 14 Hiến pháp năm 2013)?

6. Hãy phân tích ý nghĩa của các quyền cơ bản hiến định trong đời sống?

7. Chế định quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân của Hiến pháp năm 2013 có những điểm phát triển nổi bật nào so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Chales Debbash, Jacques Bourdon, Jean Marie Pontier, Jean Claude Rissi, *Từ điển thuật ngữ chính trị (Lexique de politique),* Nxb. Dalloz, 2001 (Bản dịch tiếng Việt của Nxb. Thế giới, Hà Nội, 2005.

2. United Nations, UNHCHR, *Freequently Asked Questions on a Human Rights - based Aproach to Development Cooperation,* New York and Geneva, 2006.

3. *Mác - Ăngghen Tuyển tập,* tập 2, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1971, tr. 54.

4. Bryan A. Garner - Editor in Chief, *Black's Law Dictionary,* Seventh Edition, West Group, 1999.

5. Francois Terré, *Droit civil - Aleexweill,* Dalloz, Paris, 1983, (tiếng Pháp).

6. Báo cứu quốc, số 36, ngày 05/9/1945.

7. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 1, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980.

CHƯƠNG VII
CHÍNH SÁCH KINH TẾ, XÃ HỘI, VĂN HÓA, GIÁO DỤC, KHOA HỌC, CÔNG NGHỆ VÀ MÔI TRƯỜNG

1. CHÍNH SÁCH KINH TẾ

1.1. Khái niệm chính sách kinh tế

Kinh tế được hiểu là tổng thể các hoạt động liên quan đến quá trình sản xuất, lưu thông, phân phối và tiêu thụ của cải trong xã hội.[1] Chính sách là kế hoạch hành động, được thỏa thuận hoặc lựa chọn bởi Chính phủ, đảng chính trị hoặc doanh nghiệp.[2] Từ hai khái niệm trên đây có thể suy ra chính sách kinh tế là kế hoạch hành động nhằm sản xuất, lưu thông, phân phối, tiêu thụ hàng hóa, của cải trong xã hội hay hiểu một cách đơn giản hơn, chính sách kinh tế là chính sách tạo ra của cải làm giàu cho xã hội. Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011 đã xác định Chính sách kinh tế của nước ta từ nay đến giữa thế kỉ XXI là phải ra sức phấn đấu xây dựng nước ta trở thành một nước công nghiệp hiện đại, theo định hướng xã hội chủ nghĩa. Chính sách kinh tế được Đảng xác định là phát triển nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, hình thức tổ chức kinh doanh và hình thức phân phối. Các thành phần kinh tế hoạt động theo pháp luật đều là bộ phận hợp thành quan trọng của nền kinh tế, bình đẳng trước pháp luật, cùng phát triển lâu dài, hợp tác và cạnh tranh lành mạnh. Kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo. Kinh tế tập thể không ngừng được củng cố và phát triển. Kinh tế nhà nước cùng với kinh tế tập thể ngày càng trở thành nền tảng vững chắc của nền kinh tế quốc dân. Kinh tế tư nhân là một trong những động lực của nền kinh tế. Kinh tế có vốn đầu tư nước ngoài được khuyến

[1] Economie - Ensemble de faits relatifs à la production, la circulation, la repartition et de consomation des richesses dans une société (Dictionnaire encyclopedique de la langue Française, Edition Alpha 1994, tr. 417).

[2] Policy - Plan of action, agreed or chosen by a government or a political party, a business, etc (Oxford Advanced Learner's Dictionary, Oxford University Press 2000, p. 976).

khích phát triển. Các hình thức sở hữu hỗn hợp và đan kết với nhau hình thành các tổ chức kinh tế đa dạng ngày càng phát triển. Các yếu tố thị trường được tạo lập đồng bộ, các loại thị trường từng bước được xây dựng, phát triển, vừa tuân theo quy luật của kinh tế thị trường, vừa bảo đảm tính định hướng xã hội chủ nghĩa. Phân định rõ quyền của người sở hữu, quyền của người sử dụng tư liệu sản xuất và quyền quản lí của nhà nước trong lĩnh vực kinh tế, bảo đảm mọi tư liệu sản xuất đều có người làm chủ, mọi đơn vị kinh tế đều tự chủ, tự chịu trách nhiệm về kết quả kinh doanh của mình. Quan hệ phân phối bảo đảm công bằng và tạo động lực cho phát triển; các nguồn lực được phân bổ theo chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội; thực hiện chế độ phân phối chủ yếu theo kết quả lao động, hiệu quả kinh tế, đồng thời theo mức đóng góp vốn cùng các nguồn lực khác và phân phối thông qua hệ thống an sinh xã hội, phúc lợi xã hội. Nhà nước quản lí nền kinh tế, định hướng, điều tiết, thúc đẩy sự phát triển kinh tế - xã hội bằng pháp luật, chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chính sách và lực lượng vật chất.[1] Phát triển kinh tế là nhiệm vụ trung tâm; thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước gắn với phát triển kinh tế tri thức và bảo vệ tài nguyên, môi trường; xây dựng cơ cấu kinh tế hợp lí, hiện đại, có hiệu quả và bền vững, gắn kết chặt chẽ công nghiệp, nông nghiệp, dịch vụ. Coi trọng phát triển các ngành công nghiệp nặng, công nghiệp chế tạo có tính nền tảng và các ngành công nghiệp có lợi thế; phát triển nông, lâm, ngư nghiệp ngày càng đạt trình độ công nghệ cao, chất lượng cao gắn với công nghiệp chế biến và xây dựng nông thôn mới. Bảo đảm phát triển hài hòa giữa các vùng, miền; thúc đẩy phát triển nhanh các vùng kinh tế trọng điểm, đồng thời tạo

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 73 - 74.

điều kiện phát triển các vùng có nhiều khó khăn. Xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, đồng thời chủ động, tích cực hội nhập kinh tế quốc tế.[1]

1.2. Chính sách kinh tế trong Hiến pháp năm 2013

Thể chế hóa đường lối phát triển kinh tế của Đảng thể hiện trong Văn kiện Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011, Điều 50 Hiến pháp năm 2013 đã quy định: *"Nước cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam xây dựng nền kinh tế độc lập, tự chủ, phát huy nội lực, hội nhập, hợp tác quốc tế, gắn kết chặt chẽ với phát triển văn hóa, thực hiện tiến bộ và công bằng xã hội, bảo vệ môi trường, thực hiện công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước"*. Chính sách phát triển kinh tế đã được Hiến pháp năm 2013 xác định: *"Nền kinh tế Việt Nam là nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế; kinh tế nhà nước giữ vai trò chủ đạo"* (khoản 1 Điều 51). Các thành phần kinh tế đều là bộ phận cấu thành quan trọng của nền kinh tế quốc dân. Các chủ thể thuộc các thành phần kinh tế bình đẳng, hợp tác và cạnh tranh theo pháp luật (khoản 2 Điều 51). Nhà nước khuyến khích, tạo điều kiện để doanh nhân, doanh nghiệp và cá nhân, tổ chức khác đầu tư, sản xuất, kinh doanh; phát triển bền vững các ngành kinh tế, góp phần xây dựng đất nước. Tài sản hợp pháp của cá nhân, tổ chức đầu tư, sản xuất, kinh doanh được pháp luật bảo hộ và không bị quốc hữu hóa (khoản 3 Điều 51). Nhà nước xây dựng và hoàn thiện thể chế kinh tế, điều tiết nền kinh tế trên cơ sở tôn trọng các quy luật thị trường; thực hiện phân công, phân cấp, phân quyền trong quản lí nhà nước; thúc đẩy liên kết kinh tế vùng, bảo đảm tính thống nhất của nền kinh tế quốc dân (Điều 52). Ngân sách nhà nước, dự trữ quốc gia,

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011, tr. 74.

quỹ tài chính nhà nước và các nguồn tài chính công khác do nhà nước thống nhất quản lí và phải được sử dụng hiệu quả, công bằng, công khai, minh bạch, đúng pháp luật (khoản 1 Điều 55). Ngân sách nhà nước gồm ngân sách trung ương và ngân sách địa phương, trong đó ngân sách trung ương giữ vai trò chủ đạo, đảm bảo nhiệm vụ chi của quốc gia. Các khoản thu, chi ngân sách nhà nước phải được dự toán và do luật định (khoản 2 Điều 55). Cơ quan, tổ chức, cá nhân phải thực hành tiết kiệm, chống lãng phí, phòng, chống tham nhũng trong hoạt động kinh tế - xã hội và quản lí nhà nước (Điều 56).

Hiến pháp năm 2013 đặc biệt quan tâm đến chính sách đất đai. Đất đai, tài nguyên nước, tài nguyên khoáng sản, nguồn lợi ở vùng biển, vùng trời, tài nguyên thiên nhiên khác và các tài sản do nhà nước đầu tư, quản lí là tài sản công thuộc sở hữu toàn dân do nhà nước đại diện chủ sở hữu và thống nhất quản lí (Điều 53). Đất đai là tài nguyên đặc biệt của quốc gia, nguồn lực quan trọng phát triển đất nước, được quản lí theo pháp luật (khoản 1 Điều 54). Tổ chức, cá nhân được Nhà nước giao đất, cho thuê đất, công nhận quyền sử dụng đất. Người sử dụng đất được chuyển quyền sử dụng đất, thực hiện các quyền và nghĩa vụ theo quy định của luật. Quyền sử dụng đất được pháp luật bảo hộ (khoản 2 Điều 54). Nhà nước thu hồi đất do tổ chức, cá nhân đang sử dụng trong trường hợp thật cần thiết do luật định vì mục đích quốc phòng, an ninh; phát triển kinh tế - xã hội vì lợi ích quốc gia, công cộng. Việc thu hồi đất phải công khai, minh bạch và được bồi thường theo quy định của pháp luật (khoản 3 Điều 54). Nhà nước trưng dụng đất trong trường hợp thật cần thiết do luật dịnh để thực hiện nhiệm vụ quốc phòng, an ninh hoặc trong tình trạng chiến tranh, tình trạng khẩn cấp, phòng, chống thiên tai (khoản 4 Điều 54).

Nếu Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 dành hẳn 1 chương cho chế độ kinh tế (với 22 điều trong Hiến pháp năm

1980 và 15 điều trong Hiến pháp năm 1992) thì Hiến pháp năm 2013 chỉ dành 7 điều và quy định chung cùng với các lĩnh vực khác trong một chương: "Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường". Việc không quy định một cách chi tiết chế độ kinh tế trong Hiến pháp như hai Hiến pháp trước đây là kết quả của việc học tập kinh nghiệm nước ngoài trong việc quy định về chính sách kinh tế. Hiến pháp là đạo luật cơ bản của nhà nước và thường có hiệu lực trong một khoảng thời gian dài (ví dụ, Hiến pháp Hoa Kỳ đã tồn tại gần 230 năm). Chế độ kinh tế thường là yếu tố thường xuyên biến động, do trình độ khoa học, kĩ thuật và công nghệ ngày càng phát triển thì cách thức sản xuất, cơ cấu kinh tế, tỉ trọng các thành phần kinh tế cũng có thể thay đổi theo. Vì vậy các nước trên thế giới thường không quy định một cách chi tiết về chế độ kinh tế để tránh tình trạng phải thường xuyên sửa đổi Hiến pháp.

2. CHÍNH SÁCH XÃ HỘI

2.1. Khái niệm chính sách xã hội

Chính sách xã hội được hiểu là bộ phận cấu thành chính sách chung của đảng hay chính quyền nhà nước trong việc giải quyết và quản lí các vấn đề xã hội bên cạnh các vấn đề chính trị, kinh tế. Chính sách xã hội bao trùm mọi mặt đời sống của con người, từ điều kiện lao động và sinh hoạt, giáo dục và văn hóa đến quan hệ gia đình, quan hệ giai cấp và quan hệ xã hội.

Hiến pháp năm 2013 là bước phát triển mới của lịch sử lập hiến nước ta trong việc thể chế hóa những tư tưởng, quan điểm và nội dung cơ bản của chính sách xã hội của Đảng và Nhà nước ta. Các quy định về chính sách xã hội được thể hiện chủ yếu trong Chương III - Kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường và một số quy định trong Chương II - Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.

Một trong những yêu cầu cơ bản, quan trọng của chính sách xã hội là sự thống nhất biện chứng của chúng với chính sách kinh tế. Trình độ phát triển kinh tế là tiền đề để phát triển chính sách xã hội và ngược lại, sự hợp lí, sự công bằng và tiến bộ được thực hiện qua chính sách xã hội lại tạo ra những động lực mạnh mẽ cho việc thực hiện những mục tiêu kinh tế nhằm làm cho dân giàu, nước mạnh. Chính sách xã hội phải đạt được những mục tiêu đem lại đời sống tốt đẹp cho con người, mang lại sự công bằng, dân chủ cho mỗi con người, không theo chủ nghĩa bình quân.[1] Trong điều kiện của nền kinh tế thị trường định hướng xã hội chủ nghĩa với nhiều hình thức sở hữu, nhiều thành phần kinh tế, chính sách xã hội phải hướng tới sự công bằng xã hội, phải đảm bảo sự bình đẳng về quyền lợi và nghĩa vụ giữa các thành phần kinh tế trước pháp luật. Chính sách xã hội hợp lí là tạo điều kiện phát triển kinh tế bền vững, quan tâm đến lợi ích và phát huy được tiềm năng lao động sáng tạo của tất cả các giai cấp và tầng lớp dân cư trong xã hội. Về chính sách xã hội tiến bộ và nhân đạo, đảm bảo sự phát triển toàn diện của con người Việt Nam, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng cộng sản Việt Nam khẳng định: *"Mục tiêu của chính sách xã hội thống nhất với mục tiêu phát triển kinh tế, đều nhằm phát huy sức mạnh của nhân tố con người và vì con người. Kết hợp hài hòa giữa phát triển kinh tế với phát triển văn hóa, xã hội, giữa tăng trưởng kinh tế với tiến bộ xã hội; giữa đời sống vật chất và đời sống tinh thần của nhân dân. Coi phát triển kinh tế là cơ sở và tiền đề để thực hiện các chính sách xã hội, thực hiện tốt chính sách xã hội là động lực thúc đẩy phát triển kinh tế"*.[2] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng

[1] *Từ điển bách khoa Việt Nam*, Nxb. Từ điển bách khoa, Hà Nội, 1998, tr. 478.

[2] Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng Cộng sản Việt Nam.

Cộng sản Việt Nam năm 2011 đã chỉ ra 4 định hướng cơ bản để thực hiện có hiệu quả tiến bộ và công bằng xã hội, bảo đảm an sinh xã hội trong từng bước và từng chính sách phát triển:

1) Tập trung giải quyết tốt chính sách lao động, việc làm và thu nhập. Kiên quyết khắc phục những bất hợp lí về tiền lương, tiền công, trợ cấp xã hội phù hợp với tình hình kinh tế - xã hội của đất nước; gắn cải cách tiền lương với sắp xếp, kiện toàn, nâng cao chất lượng đội ngũ cán bộ, công chức của hệ thống chính trị. Gắn tiền lương của người lao động với hiệu quả kinh doanh của doanh nghiệp.

2) Bảo đảm an sinh xã hội: tiếp tục sửa đổi, hoàn thiện hệ thống bảo hiểm xã hội, bảo hiểm y tế, bảo hiểm thất nghiệp, trợ giúp và cứu trợ xã hội đa dạng, linh hoạt, có khả năng bảo vệ, giúp đỡ mọi thành viên trong xã hội, nhất là các nhóm yếu thế, dễ bị tổn thương, vượt qua khó khăn hoặc các rủi ro trong đời sống. Tập trung triển khai có hiệu quả các chương trình xóa đói, giảm nghèo ở vùng sâu, vùng xa, vùng đặc biệt khó khăn...

3) Nâng cao chất lượng chăm sóc sức khỏe nhân dân và công tác dân số kế hoạch hóa gia đình, bảo vệ và chăm sóc sức khỏe bà mẹ, trẻ em.

4) Đấu tranh phòng, chống có hiệu quả tệ nạn xã hội, tai nạn giao thông, đấu tranh quyết liệt với việc buôn bán, sử dụng ma túy. Có giải pháp kiểm soát và hạn chế tệ nạn mại dâm, giảm thiểu tác hại của các tệ nạn xã hội...

2.2. Nội dung cơ bản của chính sách xã hội theo Hiến pháp năm 2013

Chính sách xã hội ở Việt Nam cũng như ở nhiều nước trên thế giới bao gồm chính sách an sinh xã hội và xóa đói, giảm nghèo; chính sách về sức khỏe cộng đồng; chính sách bảo hiểm y tế, bảo hiểm xã hội; chính sách ưu tiên thực hiện việc chăm sóc sức khỏe

cho đồng bào dân tộc thiểu số, đồng bào ở miền núi, hải đảo và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn (Điều 58); Nhà nước và xã hội tôn vinh, khen thưởng, thực hiện chính sách ưu đãi đối với người có công với nước (khoản 1 Điều 59); Nhà nước tạo bình đẳng về cơ hội để công dân thụ hưởng phúc lợi xã hội, phát triển hệ thống an sinh xã hội, có chính sách trợ giúp người cao tuổi, người khuyết tật, người nghèo và người có hoàn cảnh khó khăn khác (khoản 2 Điều 59); Nhà nước có chính sách phát triển nhà ở, tạo điều kiện để mọi người có chỗ ở (khoản 3 Điều 59);...

Để đưa các chính sách xã hội vào thực tiễn đời sống, các chính sách xã hội cần được tiến hành theo tinh thần xã hội hóa, đề cao trách nhiệm của chính quyền các cấp, huy động các nguồn lực trong nhân dân và sự tham gia của các đoàn thể nhân dân, các tổ chức xã hội.

3. CHÍNH SÁCH VĂN HÓA

3.1. Khái niệm văn hóa và chính sách văn hóa

Theo Từ điển tiếng Việt của Viện ngôn ngữ học[1] thì văn hóa có thể được hiểu theo nghĩa rộng và nghĩa hẹp. Theo nghĩa rộng văn hóa là tổng thể những giá trị vật chất và tinh thần do con người sáng tạo ra trong quá trình lịch sử. Về văn hóa, Chủ tịch Hồ Chí Minh - Nhà văn hóa kiệt xuất của Việt Nam đã từng định nghĩa: *"Vì lẽ sinh tồn cũng như mục đích của cuộc sống, loài người mới sáng tạo và phát minh ra ngôn ngữ, chữ viết, đạo đức, pháp luật, khoa học, tôn giáo, văn học, nghệ thuật, những công cụ cho sinh hoạt hằng ngày về mặc, ăn, ở và các phương thức sử dụng. Toàn bộ những sáng tạo và phát minh đó tức là văn hóa. Văn hóa là sự tổng hợp của mọi phương thức sinh hoạt cùng với*

---

[1] Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt,* Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 1100.

biểu hiện của nó mà loài người đã sản sinh ra nhằm thích ứng với những nhu cầu của đời sống và đòi hỏi của sự sinh tồn".[1] Người còn chỉ ra năm điểm lớn trong xây dựng nền văn hóa dân tộc là:

"1- Xây dựng tâm lí: tinh thần độc lập tự cường;

2- Xây dựng luân lí: biết hi sinh mình, làm lợi cho quần chúng;

3- Xây dựng xã hội: mọi sự nghiệp có liên quan đến phúc lợi của nhân dân trong xã hội;

4- Xây dựng chính trị: dân quyền;

5- Xây dựng kinh tế".[2]

Như vậy, có thể nói rằng văn hóa theo nghĩa rộng là toàn bộ những giá trị vật chất và tinh thần mà con người sáng tạo ra nhằm đáp ứng những nhu cầu cần thiết của cuộc sống.

Tuy nhiên, văn hóa còn được hiểu theo nghĩa hẹp, đó là những hoạt động của con người nhằm thỏa mãn nhu cầu đời sống tinh thần[3] hoặc đó là tập quán, tín ngưỡng, nghệ thuật, cách sống (way of life), cách tổ chức xã hội của một đất nước hay một nhóm xã hội.[4] Kết hợp hài hòa giữa nghĩa rộng và nghĩa hẹp của khái niệm văn hóa, Tổ chức giáo dục, khoa học và văn hóa của Liên hợp quốc (UNESCO)[5] đã định nghĩa: "*Văn hóa ngày nay có thể coi là tổng thể những nét riêng biệt tinh thần và vật chất, trí tuệ và xúc cảm quyết định tính cách của một xã hội hay của một nhóm người trong xã hội. Văn hóa bao gồm nghệ thuật và văn chương, những*

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 431.
[2] *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Sđd, tr. 431.
[3] Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt,* Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 1100.
[4] Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English by A.S Hornby, Oxford University Press, 2003, p. 306 (The customs and beliefs, art, way of life and social organization of a particular country or group).
[5] UNESCO - United Nations Educational Scientific and Cultural Organization.

lối sống, những quyền cơ bản của con người, những hệ thống các giá trị, những tập quán và tín ngưỡng".[1]

Chính sách văn hóa là những tư tưởng chỉ đạo, những nguyên tắc và định hướng cơ bản trong việc xây dựng và phát triển nền văn hóa của một cộng đồng, quốc gia, dân tộc, khu vực lãnh thổ hoặc trong phạm vi quốc tế.

Chính sách văn hóa ở Việt Nam thường được thể hiện trong đề cương văn hóa của Đảng, văn kiện đại hội Đảng toàn quốc, nghị quyết hội nghị của Ban Chấp hành trung ương Đảng, trong hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước.

3.2. Nội dung cơ bản của chính sách văn hóa theo Hiến pháp năm 2013

So với nhiều nước trên thế giới, Việt Nam là một trong số rất ít nước xây dựng chính sách kinh tế, xã hội, văn hóa, giáo dục, khoa học, công nghệ và môi trường thành một chế định riêng trong Hiến pháp. Điều này chứng tỏ Việt Nam rất quan tâm đến vấn đề văn hóa và dành cho nó vị trí xứng đáng trong đạo luật cơ bản của Nhà nước. Việt Nam vốn là đất nước có truyền thống văn hiến lâu đời, Ngay từ thế kỉ XV, Nguyễn Trãi khi viết Bình Ngô đại cáo đã rất tự hào về truyền thống văn hóa đó:

"Như nước Đại Việt ta từ trước
Vốn xưng nền văn hiến đã lâu
Núi sông bờ cõi đã chia
Phong tục Bắc Nam cũng khác
Từ Triệu, Đinh, Lý, Trần bao đời xây nền độc lập
Cùng Hán, Đường, Tống, Nguyên mỗi bên hùng cứ một phương
Tuy mạnh yếu có lúc khác nhau
Song hào kiệt thời nào cũng có".

---

[1] Tuyên bố về những chính sách văn hoá tại Hội nghị quốc tế do UNESCO chủ trì từ 26/7 đến 6/8/1982 tại Mexico.

Năm thế kỉ sau, Chủ tịch Hồ Chí Minh, trong "Lời kêu gọi Hội quốc liên" năm 1926 về quyền tự quyết của nhân dân Việt Nam cũng đã rất tự hào khi viết về văn hóa Việt Nam: Các bạn hãy nghĩ xem nước Việt Nam trước khi bị thực dân Pháp xâm lược là thế nào. Đó là một nước độc lập, biết khiến các láng giềng của nó kính trọng, trong khi vẫn coi khinh chiến tranh và nghĩa vụ quân sự, trong khi để bảo vệ quốc phòng chỉ dùng đến dân binh của nó mà thôi. Đó là một nền dân chủ mà dưới cái vẻ một quân chủ tuyệt đối vẫn hưởng quyền tự trị của làng xã, quyền tự do và chế độ học không mất tiền ở mọi cấp của giáo dục và đã gạt ra khỏi đất nước mình chế độ phong kiến và tăng lữ. Đó là một dân tộc được thành lập trên cơ sở thống nhất ngôn ngữ, tôn giáo, chủng tộc, phong tục. Cuối cùng, theo sự thừa nhận của những nhân vật Pháp, từ thời viễn cổ, người Việt Nam đã có một văn hóa đạo đức cao.[1]

Nhiều người nước ngoài khi chưa đến Việt Nam họ không hiểu vì sao một dân tộc không giàu có gì về kinh tế, tầm vóc thể hình không cao lớn nhưng đã đánh thắng giặc Nguyên hùng mạnh thời kì phong kiến và thắng giặc Pháp, giặc Mỹ thời kì hiện đại. Nhưng khi đã đến Việt Nam họ hiểu rằng người Việt Nam đã thắng nhờ có trí thông minh, truyền thống yêu nước và một nền văn hiến lâu đời. Minh chứng điều này, trong bài "Việt Nam dưới con mắt người Pháp", Chủ tịch Hồ Chí Minh đã dẫn lại lời nhận xét về Việt Nam của một người Pháp tên là Đờ Pu-vuốc-vin: Chúng ta thấy ở đây cả một nền văn minh, mọi thứ đều xây dựng từ lâu. Nghệ thuật, khoa học kể cả khoa học quản lí nhà nước đều đã phát triển mạnh mẽ. Luật pháp, cổ phong, tôn giáo, văn học - tất cả đều đã hoàn chỉnh và hòa hợp với nhau, trải qua bao thế kỉ, đã được điều hòa và ngày càng hoàn thiện thêm. Những vết tích man rợ đã mất đi từ lâu, dân tộc này đã sống trong một xã hội

[1] Phan Ngọc, *Bản sắc văn hoá Việt Nam,* Nxb. Văn học, Hà Nội, 2006, tr. 65.

thuần thục, có tổ chức, trong khi những người phương Tây còn đang ở trong tình trạng bán khai. Yêu mến quê hương, quyến luyến gia đình, tôn kính tổ tiên, yêu chuộng công lí, tôn trọng chính nghĩa, ham thích khoa học, coi trọng lời nói thánh hiền, thương yêu nòi giống, tôn kính lẽ phải; ghét xa hoa, không hám tiền tài, khinh ghét vũ lực, không sợ gian khổ, hy sinh - đó là những đức tính răn dạy trong sách thánh hiền, lưu lại trong cổ phong và ghi thành luật pháp; hiện nay đó cũng là những đặc điểm về bản tính của người Việt Nam hình thành từ bao thế hệ, những thế hệ luôn luôn cố gắng thực hiện đạo đức ấy một cách thành kính, người Việt Nam bình thường mà ta gặp bất cứ ở đâu cũng đều như vậy cả.[1]

Phát huy truyền thống văn hóa dân tộc, sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công và nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, dưới sự lãnh đạo của Chủ tịch Hồ Chí Minh, Đảng và Nhà nước ta đã bắt đầu xây dựng một nền văn hóa mới. Ngày 03/9/1945, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đặt ra 6 nhiệm vụ cấp bách, một trong số đó là nhiệm vụ văn hóa: diệt giặc dốt. Tháng 11/1946, Hội nghị văn hóa toàn quốc họp tại Hà Nội, phát biểu tại Hội nghị này Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nói: *"Nền văn hóa mới của Việt Nam phải lấy hạnh phúc của nhân dân, của dân tộc làm cơ sở, phải học lấy những điều tốt đẹp của văn hóa nước ngoài, tạo ra nền văn hóa Việt Nam, sao cho văn hóa mới phải sửa đổi được tham nhũng, lười biếng, phù hoa, xa xỉ, phải làm cho ai cũng có lí tưởng tự chủ, độc lập"*.[2]

Về tính chất của nền văn hóa, trong thời kì cách mạng dân tộc dân chủ nhân dân, Đề cương văn hóa năm 1943 của Đảng xác định là phải xây dựng một nền văn hóa dân tộc, khoa học, đại

---

[1] *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 2 (1925 - 1930), Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1981, tr. 40.

[2] Viện nghiên cứu chủ nghĩa Mác-Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh: *Hồ Chí Minh - Biên niên tiểu sử*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993, tập 3, tr. 341 - 342.

chúng.[1] Hiến pháp năm 1980 xác định tại Điều 37 đường lối xây dựng nền văn hóa của chúng ta là *"xây dựng nền văn hóa mới có nội dung xã hội chủ nghĩa và tính chất dân tộc, có tính Đảng và tính nhân dân"*. Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ đi lên chủ nghĩa xã hội (1991) đã chỉ rõ: *"Xây dựng nền văn hóa mới, tạo ra một đời sống tinh thần cao đẹp, phong phú và đa dạng, có nội dung nhân đạo, dân chủ, tiến bộ"*.[2] Trên tinh thần của cương lĩnh trên, Hiến pháp năm 1992 (trước khi sửa đổi, bổ sung vào năm 2001), tại Điều 30 đã quy định: *"Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển nền văn hóa Việt Nam: Dân tộc, hiện đại, nhân văn; kế thừa và phát huy những giá trị của nền văn hiến các dân tộc Việt Nam, tư tưởng, đạo đức, phong cách Hồ Chí Minh; tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại; phát huy mọi tài năng sáng tạo trong nhân dân"*. Ngày 25/12/2001, Quốc hội khóa X đã thông qua Nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1992. Điều 30 Hiến pháp năm 1992 về cơ bản vẫn được giữ nguyên, tuy nhiên Hiến pháp sửa đổi đã thay thế cụm từ chỉ tính chất của nền văn hóa Việt Nam là "*dân tộc, hiện đại, nhân văn*" bằng cụm từ: *"tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc"*. Với sự thay đổi như vậy, chúng ta thấy rõ tư tưởng của các nhà lập pháp Việt Nam là muốn nhấn mạnh hai tính chất của văn hóa Việt Nam hiện đại là "*tiên tiến*" và "*đậm đà bản sắc dân tộc*". Hai tính chất trên đây của văn hóa Việt Nam hiện đại thể hiện văn hóa Việt Nam ngày nay là sự kết hợp hài hòa của nền văn hóa hiện đại trong đó có sự tiếp thu những tinh hoa của văn hóa nhân loại và sự chắt lọc, duy trì, phát triển những truyền thống tốt đẹp của văn hóa các dân tộc Việt Nam. Vì vậy, Hiến pháp quy định: *"Nhà nước và xã hội bảo tồn, phát triển các di sản văn hóa dân tộc; chăm lo công tác bảo tồn, bảo tàng,*

[1] *Hồ Chí Minh - Biên niên tiểu sử*, Sđd, tr. 16.

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội*, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991, tr. 14.

tu bổ, tôn tạo, bảo vệ và phát huy tác dụng của các di tích lịch sử, cách mạng, các di sản văn hóa, các công trình nghệ thuật, các danh lam, thắng cảnh. Nghiêm cấm các hành động xâm phạm đến các di tích lịch sử, cách mạng, các công trình nghệ thuật và danh lam, thắng cảnh".

Kế thừa chính sách văn hóa thể hiện trong các hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 xác định: "*Nhà nước, xã hội chăm lo xây dựng và phát triển nền văn hóa Việt Nam tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc, tiếp thu tinh hoa văn hóa nhân loại (khoản 1 Điều 60). Nhà nước, xã hội phát triển văn học, nghệ thuật nhằm đáp ứng nhu cầu tinh thần đa dạng và lành mạnh của nhân dân; phát triển các phương tiện thông tin đại chúng nhằm đáp ứng nhu cầu thông tin của nhân dân, phục vụ sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*" (khoản 2 Điều 60). "*Nhà nước, xã hội tạo môi trường xây dựng gia đình Việt Nam ấm no, tiến bộ, hạnh phúc; xây dựng con người Việt Nam có sức khỏe, văn hóa, giàu lòng yêu nước, có tinh thần đoàn kết, ý thức làm chủ, trách nhiệm công dân*" (khoản 3 Điều 60).

4. CHÍNH SÁCH GIÁO DỤC

4.1. Khái niệm giáo dục, chính sách giáo dục và truyền thống giáo dục Việt Nam

Giáo dục là quá trình hoạt động nhằm tác động một cách có hệ thống đến sự phát triển tinh thần, thể chất của con người nhằm tạo ra những phẩm chất và năng lực cần thiết của con người phù hợp với yêu cầu của xã hội. Giáo dục là quá trình dạy, rèn luyện và học tập nhằm nâng cao tri thức khoa học và kĩ năng nghề nghiệp.

Chính sách giáo dục là những định hướng, những nguyên tắc cơ bản trong việc xác định mục đích, nhiệm vụ, đối tượng, nội dung, phương pháp giáo dục và tổ chức hệ thống giáo dục, đào tạo.

Việt Nam là đất nước có truyền thống hiếu học và là một trong những quốc gia có trường đại học sớm nhất trên thế giới. Nếu ở châu Âu, trường đại học đầu tiên xuất hiện là Đại học Bologne của Italia ra đời vào năm 1080 thì ở Việt Nam trước đó 5 năm, vào năm 1075 (năm Ất Mão), vua Lý Nhân Tông đã xuống chiếu tuyển minh kinh bác học và thi Nho học tam trường tuyển nhân tài cho đất nước.[1] Năm 1076, vua Lý Nhân Tông cho mở Quốc Tử Giám ở ngay phía sau Văn Miếu, tuyển chọn con em hoàng tộc và quan lại triều đình cho vào học. Quốc Tử Giám là trường đại học đầu tiên ở nước ta. Nhà vua chọn các danh nho, những vị khoa bảng nổi tiếng làm thầy giáo giảng dạy.[2] Dưới thời vua Lý Nhân Tông, năm 1077, đã có *"kì thi lại viên bằng phép viết chữ, phép tính và hình luật"*.[3] Ba triều đại Lý, Trần, Hồ trong 398 năm đã đào tạo được khoảng 1000 tiến sĩ. Trong số các tiến sĩ đó có những người nổi tiếng, có nhiều đóng góp cho đất nước, góp phần làm rạng danh nước Việt như: Lê Văn Thịnh, Mạc Hiển Tích, Lê Văn Hưu, Mạc Đĩnh Chi, Nguyễn Trung Ngạn, Trần Đình Thâm, Chu Văn An, Phạm Sư Mạnh, Lê Quát, Hồ Tông Thốc, Nguyễn Phi Khanh, Nguyễn Trãi, Lý Tử Tấn, Vũ Mộng Nguyên[4]... Đến triều Hậu Lê, năm 1442, vua Lê Thái Tông đã cho khắc tên các tiến sĩ vào bia đá dựng ở Quốc Tử Giám. Đáng lưu ý là tư tưởng trọng người hiền tài như là nguyên khí của nước nhà thể hiện bằng lời ghi trong bia: *Hiền tài là nguyên khí của nước nhà. Nguyên khí thịnh thì thế nước mạnh và càng lên cao. Nguyên khí suy thì thế nước hèn và càng xuống thấp, cho nên các bậc thánh đế minh vương không ai không chăm lo việc gây dựng nhân tài, bồi đắp nguyên khí.* Thời vua Lê Thánh Tông, triều đình đã định

---

[1] *Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1998, tập 1, tr. 277.
[2] Đặng Duy Phúc, *Giản ước sử liệu Việt Nam,* Nxb. Hà Nội, 2007, tr. 135.
[3] *Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. Khoa học xã hội, Hà Nội, 1998, tập 1, tr. 280.
[4] Lê Đức Tiết, *Lê Thánh Tông - Vị vua anh minh, nhà cách tân vĩ đại,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr. 58 - 59.

rõ thể lệ thi cử: thi Hương ở các đạo, thi Hội, thi Đình ở kinh đô, cứ 3 năm tổ chức một kì thi. Thi Hương để chọn các cử nhân, tú tài, thi Hội để chọn các tiến sĩ, phó bảng. Thi Đình để phân hạng các tiến sĩ. Theo quy định của vua Lê Thánh Tông, người đỗ cả bốn kì thi Hương mới được vào thi Hội, người đỗ cả bốn kì thi Hội mới được vào thi Đình. Những người đỗ thi Đình được chia làm ba hạng gọi là ba giáp. Hạng nhất gồm ba danh gọi là tam khôi: Trạng nguyên, Bảng nhãn, Thám hoa (Đệ nhất giáp tiến sĩ cập đệ); hạng nhì gọi chung là hoàng giáp (Đệ nhị giáp tiến sĩ xuất thân), hạng ba gọi chung là Đệ tam giáp đồng tiến sĩ xuất thân. Chỉ riêng trong triều đại vua Lê Thánh Tông đã đào tạo được 501 vị tiến sĩ trong đó có cả vị trạng nguyên, nhà toán học nổi tiếng Lương Thế Vinh. Nhà Hậu Lê với 354 năm tồn tại (từ 1428 đến 1788) gắn liền với tên tuổi của nhiều nhà khoa bảng nổi tiếng có công lao với đất nước như Nguyễn Trãi - tác giả của Bình Ngô đại cáo, Nguyễn Trực - Lưỡng quốc trạng nguyên, Ngô Sĩ Liên - tác giả của Đại Việt sử kí toàn thư, Lê Quý Đôn - tác giả của nhiều công trình nổi tiếng như Đại Việt thông sử, Quần thư khảo biện, Vân đài loại ngữ, Phủ biên tạp lục, Toàn Việt thi lục... Lịch sử khoa bảng Việt Nam kể từ năm 1075 khi nhà Lý cho tổ chức khoa thi đầu tiên đến năm 1919 (khoa thi cuối cùng) đã có cả thảy 2.896 người đỗ tiến sĩ.[1] Đây thực sự là lực lượng quan trọng góp phần xây dựng nên nền văn hiến nước nhà.

Trong thời kì thực dân Pháp đô hộ, nước nhà không còn độc lập nên nền giáo dục quốc gia theo đúng nghĩa của nó cũng không còn. Trong tác phẩm "Bản án chế độ thực dân Pháp" (Le Procès de la Colonisation Française) xuất bản tại Pháp năm 1925, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: *"Làm cho dân ngu để dễ trị, đó là chính sách mà các nhà cầm quyền ở các thuộc địa của chúng ta*

[1] GS. Phan Đại Doãn (chủ biên), *Ngô Sĩ Liên và Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998, tr. 258.

ưa dùng nhất".[1] Minh chứng điều này Chủ tịch Hồ Chí Minh đã chỉ ra: "*Lúc ấy, cứ một nghìn làng thì có đến một nghìn năm trăm đại lí bán lẻ rượu và thuốc phiện. Nhưng cũng trong số một nghìn làng đó lại chỉ có vẻn vẹn mười trường học*".[2] Hậu quả của chính sách đô hộ do thực dân Pháp để lại là 95% dân số nước ta mù chữ.

4.2. Chính sách giáo dục của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trước thời kì đổi mới

Sau khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, nước Việt Nam dân chủ cộng hòa ra đời, chống nạn mù chữ được Chủ tịch Hồ Chí Minh coi là một trong những nhiệm vụ cấp bách hàng đầu. Chủ tịch Hồ Chí Minh nói: "*Một dân tộc dốt là một dân tộc yếu*". Vì vậy người đã đề nghị với Chính phủ mở chiến dịch chống nạn mù chữ với phương châm: những người biết chữ dạy cho người chưa biết chữ. Để thực hiện nhiệm vụ trọng đại này, ngày 08/9/1945 Chính phủ đã ra Sắc lệnh số 20 quy định những người chưa biết chữ quốc ngữ phải học chữ quốc ngữ. Sắc lệnh nêu rõ trong khi chờ đợi lập được nền tiểu học cưỡng bách, việc học chữ quốc ngữ từ nay bắt buộc và không mất tiền cho mọi người. Hạn trong một năm, toàn thể dân chúng Việt Nam trên 8 tuổi ai chưa biết chữ phải học để biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ. Quá hạn đó những người trên 8 tuổi mà không biết đọc, biết viết chữ quốc ngữ thì bị phạt tiền. Chính phủ ra Sắc lệnh số 19 quyết định sẽ lập cho nông dân và thợ thuyền những lớp học bình dân buổi tối. Hạn trong 6 tháng, làng nào, khu phố nào cũng phải có ít nhất một lớp học dạy ít nhất là 30 người. Để thực hiện nhiệm vụ chống nạn mù chữ, ngày 08/9/1945 Chủ tịch Chính phủ lâm thời đã kí Sắc lệnh số 17 thành lập Bình dân học vụ trong toàn cõi Việt Nam do ông Nguyễn Công Mỹ làm giám đốc. Ngày 10/10/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh kí Sắc lệnh số 44 thành lập Hội đồng cố

[1] *Hồ Chí Minh tuyển tập,* tập 1, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980, tr. 180.
[2] *Hồ Chí Minh tuyển tập,* tập 1, Sđd, tr. 98.

vấn học chính gồm khoảng 30 thành viên lựa chọn trong giáo giới và các đoàn thể chính trị, văn hóa do Bộ trưởng Bộ Quốc gia giáo dục làm chủ tịch.[1] Ngay sau khi nước Việt Nam dân chủ cộng hòa được thành lập, Chính phủ đã chú trọng phát triển giáo dục phổ thông thành một nền giáo dục đại chúng, vì thế tháng 9/1945 các trường phổ thông từ tiểu học đến trung học được nhanh chóng thành lập. Trong thư gửi cho các em học sinh nhân ngày khai trường trong năm học đầu tiên khi nước nhà độc lập, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã viết: *"Non sông Việt Nam có trở nên tươi đẹp hay không, dân tộc Việt Nam có bước tới đài vinh quang để sánh vai với các cường quốc năm châu được hay không, chính là nhờ một phần lớn ở công học tập của các em"*.[2]

Từ năm 1945 trở đi, học sinh các trường phổ thông được tiếp tục học theo chương trình cải cách của ông Hoàng Xuân Hãn đã vạch ra trong thời kì Chính phủ Trần Trọng Kim với một số điều chỉnh cần thiết cho thích hợp với tình hình và yêu cầu mới. Nhà nước kiểm soát việc học tập theo đúng chương trình của Chính phủ nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã đề ra.[3] Để thực hiện tốt công tác quản lí giáo dục, Chính phủ ban hành Sắc lệnh số 16 ngày 08/9/1945 thành lập ngạch Thanh tra học vụ. Về giáo dục đại học và cao đẳng, Chính phủ đã quyết định trên cơ sở kế thừa và cải tổ các trường đại học và cao đẳng cũ, phát triển thêm một số trường đại học mới nhằm tạo dựng một nền giáo dục cao đẳng và đại học dân tộc, dân chủ của một nước Việt Nam độc lập, tự do. Được sự uỷ quyền của Chính phủ, Bộ trưởng Bộ Quốc gia giáo dục Vũ Đình Hoè đã kí Quyết định công bố bắt đầu từ ngày 15/11/1945 sẽ khai giảng tại Hà Nội các trường đại học: Y khoa,

---

[1] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 81, 82.
[2] *Hồ Chí Minh toàn tập*, tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 33.
[3] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 83.

Dược khoa, Nha khoa và các trường cao đẳng khoa học, Cao đẳng mỹ thuật, Cao đẳng canh nông, Cao đẳng thú y để đón sinh viên trở lại trường học tập. Chính phủ đã thành lập Đại học vụ do ông Nguyễn Văn Huyên làm giám đốc để trực tiếp quản lí ngành đại học và cao đẳng. Các trường đại học được lập quỹ tự trị theo Sắc lệnh số 43. Tiếng Việt được dùng để giảng dạy ở các trường đại học và cao đẳng. Chỉ hơn một tháng sau khi đọc bản Tuyên ngôn độc lập khai sinh nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, ngày 10/10/1945 Chủ tịch Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 45 thành lập Trường Đại học văn khoa ở Hà Nội và cử ông Đặng Thai Mai làm giám đốc. Đại học văn khoa Hà Nội có các chuyên khoa: Triết học, Việt học, Hán học, Sử học, Địa lí học. Sau khi tốt nghiệp sinh viên được cấp bằng Văn khoa đại học sĩ (Cử nhân). Ngày 9/11/1946, Quốc hội khóa I của nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đã thông qua bản Hiến pháp năm 1946 - Hiến pháp đầu tiên ở nước ta. Chính sách giáo dục được thể chế hóa trong Điều thứ 15 Hiến pháp: "*Nền sơ học cưỡng bách và không học phí. Ở các trường sơ học địa phương, quốc dân thiểu số có quyền học bằng tiếng của mình. Học trò nghèo được Chính phủ giúp. Trường tư được mở tự do và phải dạy theo chương trình nhà nước*". Sau khi Hiến pháp năm 1946 được Quốc hội thông qua, cuộc kháng chiến toàn quốc chống Pháp bùng nổ, tuy vậy, cuộc chiến đấu chống giặc dốt vẫn tiến hành song song với cuộc chiến chống giặc đói và giặc ngoại xâm. Chủ tịch Hồ Chí Minh đề ra phương châm: "kháng chiến hóa văn hóa, văn hóa hóa kháng chiến". Tháng 7/1951, Đại hội giáo dục toàn quốc được triệu tập tại chiến khu Việt Bắc. Đại hội xác định phương châm giáo dục là phục vụ kháng chiến, chủ yếu là tiền tuyến, phục vụ nhân dân, chủ yếu là công, nông, binh.[1] Phong trào bổ túc văn hóa trong điều kiện đất nước có chiến tranh vẫn tiếp tục phát triển rộng rãi. Đến năm

[1] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 261.

1952 có khoảng 14 triệu người đã thoát nạn mù chữ. Đến tháng 9/1953 có 10.450 lớp bổ túc văn hóa với 335.946 học viên.[1] Những nỗ lực của Chính phủ và nhân dân ta đã làm cho nhiệm vụ chống nạn mù chữ đã đạt được thành tựu to lớn.

Trong những năm đầu của thập kỉ 50, Chính phủ đã thực hiện chương trình cải cách giáo dục nhằm củng cố và phát triển hệ thống giáo dục quốc dân. Chính phủ đã chỉ đạo Bộ Quốc gia giáo dục ban hành một số văn bản pháp luật sau đây để điều chỉnh hệ thống giáo dục đào tạo:

- Nghị định[2] số 234/NĐ ngày 1/10/1951 của Bộ Quốc gia giáo dục thành lập Khu học xá trung ương gồm 3 trường: Trường Khoa học cơ bản, Trường Sư phạm cao cấp, Trường Sư phạm trung cấp trung ương;

- Nghị định số 276/NĐ ngày 11/10/1951 của Bộ Quốc gia giáo dục về việc bãi bỏ Ban Sư phạm Đại học khoa học và thành lập Trường Sư phạm cao cấp để đào tạo giáo viên cấp III cho các trường phổ thông, gồm 3 ban là toán, lí, hóa;

- Nghị định số 277/NĐ ngày 11/10/1951 về việc mở các lớp dự bị đại học 1 năm vào đầu năm học 1952 tại Liên khu IV.

- Thông tư số 49/TT-TKV ngày 30/10/1951 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức trường phổ thông 9 năm. Theo đó ở trung ương, cơ quan lãnh đạo ngành phổ thông trung học là Nha giáo dục phổ thông (được thành lập trên cơ sở hợp nhất Nha tiểu học và Nha trung học); ở Liên khu là Khu giáo dục phổ thông, ở tỉnh là Ty giáo dục phổ thông.

- Nghị định số 88/NĐ ngày 05/4/1952 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức và chế độ các trường tư thục;

---

[1] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam*, tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 260.

[2] Sau này, thẩm quyền ban hành nghị định chỉ thuộc về Chính phủ, các bộ không được phép ban hành.

- Nghị định số 201/NĐ ngày 19/6/1952 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức và chế độ các trường chuyên nghiệp;

- Nghị định số 259/NĐ ngày 20/8/1952 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức trường phổ thông lao động;

- Nghị định số 366/NĐ ngày 09/11/1952 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức các trường sư phạm trung cấp;

- Nghị định số 367/NĐ ngày 09/11/1952 của Bộ Quốc gia giáo dục quy định tổ chức các trường sư phạm sơ cấp.[1]

Sau chiến thắng Điện Biên Phủ, Hiệp định Giơ-ne-vơ được kí kết, hòa bình được lập lại ở Đông Dương, miền Bắc hoàn toàn giải phóng, nhiệm vụ giáo dục được Chính phủ đặt ra một cách sát thực tế:

- Phát triển giáo dục phổ thông;

- Phát triển giáo dục đại học và trung học chuyên nghiệp;

- Thanh toán nạn mù chữ và tiếp tục phát triển bổ túc văn hóa;

- Phát triển giáo dục miền núi;

- Ổn định tình hình và phát triển giáo dục đối với học sinh miền Nam tập kết.

Năm 1956, ba trường đại học lớn ở Hà Nội được Chính phủ thành lập: Đại học Tổng hợp Hà Nội, Đại học Bách khoa Hà Nội, Đại học Nông Lâm. Đến năm 1957, giáo dục Việt Nam đã đạt được những thành tựu đáng kể. So sánh niên học 1957-1958 với niên học 1939-1940 tổng số các trường học từ 4.413 tăng lên 5.007; tổng số giáo viên tăng từ 8.365 lên 23.340; tổng số học sinh vỡ lòng tăng từ 82.000 lên đến 857.000; tổng số học sinh phổ thông tăng từ 417.000 lên 1.008.800; tổng số sinh viên đại học tăng từ 582 lên đến 3.664. Bộ Giáo dục đón nhận 12.089 học sinh

[1] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam,* tập 1 (1945 - 1955), Sđd, tr. 262.

miền Nam vào học các cấp. Về thanh toán nạn mù chữ: năm 1955 được 105.000 người; năm 1956 được 632.000 người.[1]

Cuối năm 1959, do tình hình kinh tế, văn hóa, xã hội của đất nước đã có nhiều thay đổi, Quốc hội khóa I, kì họp thứ 11, ngày 31/12/1959 đã thông qua Hiến pháp năm 1959 thay thế Hiến pháp năm 1946. Chính sách giáo dục thể hiện trong Hiến pháp năm 1959 là sự tiếp tục chính sách giáo dục của Hiến pháp năm 1946: *"Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hòa có quyền học tập. Nhà nước thực hiện từng bước chế độ giáo dục cưỡng bách, phát triển dần các trường học và cơ quan văn hóa, phát triển các hình thức giáo dục bổ túc văn hóa, kĩ thuật, nghiệp vụ, tại các cơ quan, xí nghiệp và các tổ chức khác ở thành thị và nông thôn, để bảo đảm cho công dân được hưởng quyền đó"* (Điều 33).

Năm 1965, trước tình hình đế quốc Mỹ tăng cường chiến tranh xâm lược miền Nam và mở rộng chiến tranh bằng không quân và hải quân đánh phá miền Bắc, để quản lí tốt hơn công tác giáo dục trong điều kiện đất nước có chiến tranh, theo đề nghị của Hội đồng Chính phủ, UBTVQH đã quyết định tách Bộ Giáo dục thành hai bộ là Bộ Giáo dục và Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp. Trong điều kiện đất nước có chiến tranh và còn chia cắt làm hai miền nhưng giáo dục ở miền Bắc vẫn không ngừng phát triển, cụ thể: Về giáo dục phổ thông năm học 1970-1971 toàn miền Bắc có 10.897 trường, 132.631 giáo viên và 4.359.700 học sinh thì năm học 1971-1972 tăng lên 11.080 trường, 141.550 giáo viên và 4.585.600 học sinh và đặc biệt năm học 1972-1973 là năm học chiến tranh phá hoại rất khốc liệt thì số trường học vẫn tăng lên đến 11.226 trường, số giáo viên là 150.531, số học sinh là 4.680.500. Năm học 1972-1973 ở miền Bắc đã có 36 trường đại

[1] Số liệu thống kê ba năm khôi phục kinh tế và phát triển văn hoá, Cục Thống kê trung ương xuất bản, Hà Nội, 1959, tr. 137 - 146; 149 - 151.

học với 7.697 giáo viên, 53.760 sinh viên.[1] Tuy nhiên, ở miền Bắc kể từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa cho đến gần hết thập kỉ 70 của thế kỉ trước vẫn chưa có một cơ sở đào tạo cử nhân luật nào cả, vì vậy sự thiếu hụt cán bộ, chuyên gia pháp luật trong bộ máy nhà nước cũng như trong lĩnh vực nghiên cứu pháp luật là vấn đề khá trầm trọng. Nhận thức rõ vấn đề này, ngày 10/11/1979 Hội đồng Chính phủ đã ra Quyết định số 405-CP thành lập Trường Đại học Pháp lí Hà Nội (nay là Trường Đại học Luật Hà Nội). Đây được coi là một trong các trung tâm giảng dạy, trung tâm nghiên cứu và trung tâm truyền bá khoa học luật lớn nhất ở Việt Nam hiện nay.

Sau khi miền Nam hoàn toàn giải phóng và đất nước thống nhất, Hiến pháp năm 1980 được ban hành. Chính sách giáo dục quốc gia được thể hiện trong Hiến pháp là: *"Nền giáo dục Việt Nam không ngừng được phát triển và cải tiến theo nguyên lí học đi đôi với hành, giáo dục kết hợp với lao động sản xuất, nhà trường gắn liền với xã hội, nhằm đào tạo có chất lượng những người lao động xã hội chủ nghĩa và bồi dưỡng thế hệ cách mạng cho đời sau"* (Điều 40). *"Sự nghiệp giáo dục do nhà nước thống nhất quản lí. Nhà nước chăm lo phát triển cân đối hệ thống giáo dục: giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục chuyên nghiệp, giáo dục đại học; phát triển các trường dạy nghề, trường vừa học vừa làm, hệ thống học tại chức; hoàn thành thanh toán nạn mù chữ, tăng cường công tác bổ túc văn hóa, không ngừng nâng cao trình độ văn hóa và nghề nghiệp của toàn dân"* (Điều 41). Khác với Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 xác định học tập không những là quyền mà còn là nghĩa vụ của công dân. Chịu ảnh hưởng sâu sắc của Hiến pháp Liên Xô năm 1977, Hiến

---

[1] *Lịch sử Chính phủ Việt Nam,* tập 2 (1955 - 1976), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008, tr. 344.

pháp năm 1980 quy định Nhà nước thực hiện chế độ học không phải trả tiền và chính sách cấp học bổng, tạo điều kiện thuận lợi cho công dân học tập. Việc quy định thực hiện chế độ học không phải trả học phí đã không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội Việt Nam vào đầu những năm 80 của thế kỉ trước nên việc áp dụng quy định trên đây của Hiến pháp đã tạo ra những bất cập trong xã hội. Giáo viên dù dạy ở bất cứ cấp nào cũng là bộ phận có thu nhập thấp trong xã hội, hàng loạt các giáo viên bỏ nghề, chất lượng giáo dục xuống cấp, các học sinh học giỏi không chọn nghề sư phạm, sinh viên tốt nghiệp loại giỏi từ chối ở lại trường làm giảng viên. (Những hạn chế trên đây đã được khắc phục bằng những quy định về chính sách giáo dục phù hợp hơn trong Hiến pháp năm 1992).

Từ năm học 1981-1982, các trường phổ thông trong cả nước thống nhất chuyển sang hệ thống giáo dục phổ thông 12 năm. Để Chính phủ có thể thống nhất quản lí hệ thống giáo dục, trước khi Hiến pháp năm 1980 ra đời, Hội đồng Chính phủ đã ban hành Quyết định số 86-CP ngày 05/3/1979 về việc đặt các trường của quân đội nhân dân Việt Nam trong hệ thống các trường chuyên nghiệp của Nhà nước. Ngày 16/02/1982, Hội đồng Bộ trưởng (Chính phủ) ra Quyết định số 24-HĐBT về hệ thống các học viện quân sự, trường đại học và trường cao đẳng quân sự. Ngày 20/6/1983, Chủ tịch Hội đồng Bộ trưởng ra Chỉ thị số 163-CT về việc đưa công tác đào tạo ở Trường Đảng cao cấp Nguyễn Ái Quốc vào quy chế đại học và trên đại học nhằm chính quy hóa đối với công tác đào tạo ở hệ thống trường Đảng và thống nhất hóa hệ thống giáo dục, đào tạo trong cả nước.

Để tôn vinh nghề giáo là một nghề cao quý có vai trò đặc biệt quan trọng trong sự nghiệp nâng cao dân trí, đào tạo đội ngũ cán bộ và nguồn nhân lực để xây dựng xã hội dân giàu, nước mạnh, công bằng, dân chủ, văn minh và để phát huy truyền thống tôn sư

trọng đạo của nhân dân ta, ngày 28/9/1982 Hội đồng Bộ trưởng đã ra Quyết định số 167-HĐBT lấy ngày 20/11 hàng năm làm ngày Nhà giáo Việt Nam. Ngày 20/11/1984, Hội đồng Bộ trưởng đã ra Nghị định số 153-HĐBT quy định các danh hiệu Nhà giáo nhân dân, Nhà giáo ưu tú để phong tặng các giáo viên từ cấp mầm non đến đại học có nhiều cống hiến cho sự nghiệp giáo dục.

4.3. Chính sách giáo dục của Nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam trong thời kì đổi mới

Hiến pháp năm 1992 ra đời đáp ứng yêu cầu của công cuộc đổi mới ở Việt Nam. Hiến pháp mới đánh dấu mốc quan trọng trong chính sách giáo dục. Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) xác định mục tiêu của chính sách giáo dục là: "*Nhà nước và xã hội phát triển giáo dục nhằm nâng cao dân trí, đào tạo nhân lực, bồi dưỡng nhân tài. Mục tiêu của giáo dục là hình thành và bồi dưỡng nhân cách, phẩm chất và năng lực của công dân; đào tạo những người lao động có nghề, năng động và sáng tạo, có niềm tự hào dân tộc, có đạo đức, có ý chí vươn lên góp phần làm cho dân giàu nước mạnh, đáp ứng yêu cầu của sự nghiệp xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*" (Điều 35).

Kế thừa và phát triển chính sách giáo dục đã được quy định trong Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã xác định những nguyên tắc và nội dung cơ bản của chính sách giáo dục:

- Phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu (Điều 35);

- Nhà nước thống nhất quản lí hệ thống giáo dục quốc dân về mục tiêu, chương trình, nội dung, kế hoạch giáo dục, tiêu chuẩn giáo viên, quy chế thi cử và hệ thống văn bằng (Điều 36);

- Nhà nước phát triển cân đối hệ thống giáo dục gồm giáo dục mầm non, giáo dục phổ thông, giáo dục nghề nghiệp, giáo dục đại học và sau đại học (Điều 36);

- Thực hiện phổ cập giáo dục trung học cơ sở (trước năm 2001 là phổ cập giáo dục bậc tiểu học) (Điều 36);

- Phát triển các hình thức trường quốc lập, dân lập và các hình thức giáo dục khác (Điều 36);

- Nhà nước ưu tiên đầu tư cho giáo dục và khuyến khích các nguồn đầu tư khác (Điều 36);

- Nhà nước thực hiện chính sách ưu tiên bảo đảm phát triển giáo dục ở miền núi, các vùng dân tộc thiểu số và các vùng đặc biệt khó khăn (Điều 36);

- Các đoàn thể nhân dân trước hết là Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, các tổ chức xã hội, các tổ chức kinh tế, gia đình cùng nhà trường có trách nhiệm giáo dục thanh niên, thiếu niên và nhi đồng (Điều 36).

Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) kế thừa những quy định hợp lí của Hiến pháp năm 1980 như: học tập là quyền và nghĩa vụ của công dân, nhà nước có chính sách học bổng, đồng thời quy định rõ hơn, cụ thể hơn chính sách giáo dục của nhà nước như công dân có quyền học văn hóa và học nghề bằng nhiều hình thức; học sinh có năng khiếu được nhà nước và xã hội tạo điều kiện học tập để phát triển tài năng; nhà nước và xã hội tạo điều kiện cho trẻ em khuyết tật, trẻ em có hoàn cảnh đặc biệt khó khăn khác được học văn hóa và học nghề phù hợp. Ngoài ra, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) đã chỉnh sửa những quy định không phù hợp với điều kiện kinh tế - xã hội của Hiến pháp năm 1980 như "chế độ học không phải trả tiền" và "Nhà nước thực hiện từng bước chế độ giáo dục phổ thông bắt buộc" bằng quy định chỉ có "bậc tiểu học là bắt buộc, không phải trả học phí" còn các cấp bậc học khác đều có chế độ học phí.

Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành, Quốc hội khóa

IX, kì họp thứ nhất (từ ngày 20/9/1992 đến 08/10/1992) đã phê chuẩn tổ chức bộ máy của Chính phủ theo hướng làm cho bộ máy nhà nước gọn nhẹ hơn, do đó Bộ Giáo dục và Bộ Đại học và Trung học chuyên nghiệp được nhập lại thành Bộ Giáo dục và Đào tạo. Trong giai đoạn 1992-1997, thực hiện Nghị quyết lần thứ tư của Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa VII về văn hóa, giáo dục, đào tạo, Chính phủ đã quyết định thành lập hai trung tâm đào tạo đại học và sau đại học lớn của quốc gia là Đại học Quốc gia Hà Nội và Đại học Quốc gia thành phố Hồ Chí Minh, một số trường đại học dân lập, đại học mở; thành lập Trung tâm Khoa học xã hội và nhân văn quốc gia, Trung tâm Khoa học tự nhiên và công nghệ quốc gia, nâng cấp một số trường trung học thành cao đẳng và xây dựng ba trường phổ thông trung học chất lượng cao ở Hà Nội, Huế, thành phố Hồ Chí Minh. Việc sắp xếp lại hệ thống các trường đại học, cao đẳng và thành lập mới các trường đại học, cao đẳng dân lập, bán công, mở đã khẳng định chính sách đổi mới giáo dục, thực hiện mục tiêu đa dạng hóa các hình thức học tập, tạo điều kiện cho mọi người có thể học tập suốt đời dưới nhiều hình thức khác nhau. Thực hiện Nghị quyết Hội nghị lần thứ hai Ban Chấp hành trung ương Đảng khóa VIII về định hướng chiến lược phát triển giáo dục - đào tạo trong thời kì công nghiệp hóa, hiện đại hóa, Chính phủ đã ban hành nhiều văn bản pháp luật nhằm nâng cao chất lượng giáo dục, đào tạo và chăm lo đời sống của đội ngũ cán bộ làm công tác giáo dục, trợ giúp, động viên học sinh, sinh viên nghèo vượt khó học giỏi. Đó là Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ngày 17/11/1997 về chế độ phụ cấp ưu đãi đối với giáo viên đang trực tiếp giảng dạy trong các trường công lập; Quyết định của Thủ tướng Chính phủ ngày 23/12/1997 về học bổng và trợ cấp xã hội đối với học sinh, sinh viên các trường đào tạo công lập; Quyết định ngày 14/1/1998 của Thủ tướng Chính phủ về thành

lập Hội đồng quốc gia giáo dục; Nghị quyết của Chính phủ ngày 9/12/2000 về đổi mới chương trình giáo dục phổ thông...

Bước sang thế kỉ XXI, Việt Nam đứng trước những vận hội và thách thức mới, từ đầu năm 2007 Việt Nam đã trở thành thành viên của Tổ chức thương mại thế giới (WTO), quá trình hội nhập quốc tế và toàn cầu hóa diễn ra ngày càng sâu rộng. Chính sách giáo dục của Việt Nam trong bối cảnh đó phải hướng đến mục tiêu tạo ra được những chuyển biến cơ bản để không tụt hậu so với các nước trên thế giới và trong khu vực. Để đạt được mục tiêu nói trên, chính sách giáo dục phải đáp ứng được các yêu cầu cơ bản mà Văn kiện Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X[1] (năm 2006) đã chỉ ra:

- Đổi mới tư duy giáo dục một cách nhất quán, từ mục tiêu, chương trình, nội dung, phương pháp đến cơ cấu và hệ thống tổ chức, cơ chế quản lí để tạo được chuyển biến cơ bản và toàn diện của nền giáo dục nước nhà, tiếp cận với trình độ giáo dục của khu vực và thế giới; khắc phục cách đổi mới chắp vá, thiếu tầm nhìn tổng thể, thiếu kế hoạch đồng bộ;

- Phấn đấu xây dựng nền giáo dục hiện đại của dân, do dân và vì dân, bảo đảm công bằng về cơ hội học tập cho mọi người, tạo điều kiện để toàn xã hội học tập và học tập suốt đời, đáp ứng yêu cầu công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước;

- Ưu tiên hàng đầu cho việc nâng cao chất lượng dạy và học. Đổi mới chương trình, nội dung, phương pháp dạy và học, nâng cao chất lượng đội ngũ giáo viên và tăng cường cơ sở vật chất của nhà trường, phát huy khả năng sáng tạo và độc lập suy nghĩ của học sinh, sinh viên;

---

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006, tr. 2006 - 2009.

- Coi trọng bồi dưỡng cho học sinh, sinh viên khát vọng mãnh liệt xây dựng đất nước giàu mạnh, gắn liền lập nghiệp bản thân với tương lai của cộng đồng, của dân tộc, trau dồi cho học sinh, sinh viên bản lĩnh, phẩm chất, lối sống của thế hệ trẻ Việt Nam hiện đại;

- Triển khai thực hiện hệ thống kiểm định khách quan, trung thực chất lượng giáo dục, đào tạo;

- Hoàn chỉnh và ổn định lâu dài hệ thống giáo dục quốc dân; chú trọng phân luồng đào tạo sau trung học cơ sở; đảm bảo liên thông giữa các cấp đào tạo. Đổi mới cơ bản và toàn diện giáo dục đại học, tạo chuyển biến mạnh mẽ về chất lượng đào tạo. Xúc tiến xây dựng một số trường đại học của Việt Nam đạt đẳng cấp quốc tế, đào tạo nhân tài cho đất nước;

- Mở rộng quy mô dạy nghề và trung học chuyên nghiệp, đảm bảo tốc độ tăng nhanh hơn đào tạo đại học, cao đẳng. Quy mô tuyển sinh dạy nghề dài hạn tăng khoảng 17%/năm và trung học chuyên nghiệp tăng 15%/năm;

- Phát triển rộng khắp và nâng cao chất lượng các trung tâm giáo dục cộng đồng;

- Tích cực triển khai các hình thức giáo dục từ xa;

- Đẩy mạnh xã hội hóa giáo dục và đào tạo, rà soát sắp xếp lại mạng lưới các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề;

- Đổi mới cơ chế quản lí, nâng cao chất lượng các trường công lập; bổ sung chính sách ưu đãi để phát triển các trường ngoài công lập và các trung tâm giáo dục cộng đồng. Có lộ trình cụ thể cho việc chuyển một số cơ sở giáo dục, đào tạo công lập sang dân lập, tư thục; xóa bỏ hệ bán công. Khuyến khích thành lập mới và phát triển các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp, dạy nghề ngoài công lập, kể cả trường do nước ngoài đầu tư;

- Sửa đổi chế độ học phí đi đôi với đổi mới cơ chế tài chính trong giáo dục và đào tạo theo hướng xác định đầy đủ chi phí dạy và học, chia sẻ hợp lí trách nhiệm chi trả giữa nhà nước, xã hội và người học. Thực hiện miễn, giảm học phí và cấp học bổng cho học sinh nghèo, học sinh thuộc diện chính sách và học sinh giỏi;

- Ưu tiên đầu tư phát triển giáo dục, đào tạo ở vùng sâu, vùng xa, vùng đồng bào dân tộc thiểu số;

- Tiếp tục hoàn chỉnh hệ thống trường lớp, cơ sở vật chất - kĩ thuật các cấp học, mở thêm các trường nội trú, bán trú và có chính sách đảm bảo đủ giáo viên cho các vùng khó khăn như đồng bào dân tộc thiểu số, vùng cao, vùng sâu, vùng xa, nơi biên giới, hải đảo... Phấn đấu đưa các chỉ số phát triển giáo dục và đào tạo ở đồng bằng sông Cửu Long lên ngang bằng trình độ bình quân chung của cả nước;

- Đổi mới và nâng cao năng lực quản lí nhà nước về giáo dục, đào tạo. Nhà nước thực hiện đúng chức năng định hướng phát triển, tạo lập khung pháp lí và kiểm tra, thanh tra, giám sát việc thực thi pháp luật, tạo môi trường cạnh tranh lành mạnh trong giáo dục và đào tạo; chống bệnh thành tích; tập trung khắc phục những tiêu cực trong dạy thêm, học thêm, thi cử, tuyển sinh, đánh giá kết quả học tập và cấp chứng chỉ, văn bằng;

- Đổi mới tổ chức và hoạt động, đề cao và đảm bảo quyền tự chủ, tự chịu trách nhiệm của nhà trường, nhất là các trường đại học, cao đẳng, trung học chuyên nghiệp và dạy nghề;

- Tăng cường hợp tác quốc tế về giáo dục và đào tạo nhằm tiếp thu những kinh nghiệm quý báu trong giáo dục ở nước ngoài như chương trình dạy học theo tín chỉ, phương pháp dạy tình huống, phương pháp lấy người học làm trung tâm, phương pháp đối thoại, phương pháp socratic, phương pháp làm việc nhóm,

phương pháp diễn án, phương pháp làm bài tự luận, phương pháp trắc nghiệm, phương pháp phản biện khoa học...

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định đường lối "*phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu nhằm nâng cao dân trí, phát triển nguồn nhân lực, bồi dưỡng nhân tài*" (khoản 1 Điều 61); "*Nhà nước ưu tiên đầu tư và thu hút các nguồn đầu tư khác cho giáo dục; chăm lo giáo dục mầm non; bảo đảm giáo dục tiểu học là bắt buộc, nhà nước không thu học phí; từng bước phổ cập giáo dục trung học; phát triển giáo dục đại học, giáo dục nghề nghiệp; thực hiện chính sách học bổng, học phí hợp lí*" (khoản 2 Điều 61). Chính sách giáo dục thể hiện trong Hiến pháp năm 2013 cũng là một phần của chính sách xã hội nhất quán của Đảng và Nhà nước ta từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa đến nay, vì vậy Hiến pháp năm 2013 đã kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục xác định: "*Nhà nước ưu tiên phát triển giáo dục ở miền núi, hải đảo, vùng đồng bào dân tộc thiểu số và vùng có điều kiện kinh tế - xã hội đặc biệt khó khăn; ưu tiên sử dụng, phát triển nhân tài, tạo điều kiện để người khuyết tật và người nghèo được học văn hóa và học nghề*" (khoản 3 Điều 61).

5. CHÍNH SÁCH KHOA HỌC VÀ CÔNG NGHỆ

5.1. Vai trò của khoa học và công nghệ trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước

Khoa học được hiểu là hệ thống tri thức tích lũy trong quá trình lịch sử và được thực tiễn chứng minh, phản ánh những quy luật khách quan của thế giới bên ngoài cũng như của hoạt động tinh thần của con người, giúp con người có khả năng cải tạo thế giới hiện thực.[1]

Gắn liền với khoa học là công nghệ, tổng thể nói chung các

[1] Viện ngôn ngữ học, *Từ điển tiếng Việt,* Hoàng Phê (chủ biên), Nxb. Đà Nẵng - Trung tâm từ điển học, 2000, tr. 503.

phương pháp gia công, chế tạo làm thay đổi trạng thái, tính chất, hình dáng nguyên vật liệu hay bán thành phẩm sử dụng trong quá trình sản xuất để tạo ra sản phẩm hoàn chỉnh.[1]

Khoa học và công nghệ giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (khoản 1 Điều 62 Hiến pháp năm 2013).

Khoa học và công nghệ luôn luôn có vai trò thúc đẩy phát triển sản xuất, vai trò ấy tăng dần cùng với quá trình phát triển của xã hội. Trong nền kinh tế nông nghiệp vốn tri thức con người còn rất ít, công nghệ hầu như không đổi mới, tác động của khoa học, công nghệ chưa rõ rệt. Những thành tựu khoa học thế kỉ XVII dẫn tới cuộc cách mạng kĩ thuật lần thứ nhất vào cuối thế kỉ XVIII thúc đẩy sự chuyển biến từ kinh tế nông nghiệp sang kinh tế công nghiệp. Kinh tế công nghiệp đã phát triển nhanh trong hơn hai trăm năm qua, của cải của loài người đã tăng lên hàng trăm lần. Khoa học và công nghệ ngày càng đóng góp vai trò quan trọng cho phát triển kinh tế xã hội.

Những thành tựu nổi bật của khoa học đầu thế kỉ XX như thuyết tương đối, thuyết lượng tử đã làm tiền đề cho cuộc cách mạng khoa học và công nghệ hiện đại giữa thế kỉ XX. Trong khoảng hai mươi năm cuối của thế kỉ XX đã diễn ra giai đoạn mới của cách mạng khoa học và công nghệ - giai đoạn bùng nổ của thông tin, công nghệ và tri thức, đặc biệt là sự xuất hiện các công nghệ cao như công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu mới đã làm thay đổi cơ cấu kinh tế, tốc độ tăng trưởng kinh tế tăng nhanh, khoa học và công nghệ trở thành lực lượng sản xuất trực tiếp.[2]

---

[1] Từ điển tiếng Việt, Sđd, tr. 208.

[2] GS.VS. Đặng Hữu, *Kinh tế tri thức với chiến lược phát triển của Việt Nam* (trong Kỉ yếu Hội thảo khoa học: Kinh tế tri thức và những vấn đề đặt ra với Việt Nam); xem: www.vista.gov.vn/kyyeu/5.htm

5.2. Nội dung cơ bản của chính sách khoa học và công nghệ theo Hiến pháp năm 2013

Từ những năm 80 của thế kỉ XX đến nay, do tác động của cuộc cách mạng khoa học và công nghệ hiện đại, đặc biệt là công nghệ thông tin, công nghệ sinh học, công nghệ vật liệu, công nghệ năng lượng nên nền kinh tế thế giới đang biến đổi sâu sắc, mạnh mẽ về cơ cấu, chức năng và phương thức hoạt động. Đây không phải là sự biến đổi bình thường mà là bước ngoặt lịch sử có ý nghĩa trọng đại, nền kinh tế công nghiệp chuyển sang nền kinh tế tri thức, nền văn minh loài người chuyển từ văn minh công nghiệp sang văn minh trí tuệ.[1] Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI của Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2011 đã khẳng định phát triển mạnh khoa học, công nghệ làm động lực đẩy nhanh quá trình công nghiệp hóa, hiện đại hóa, phát triển kinh tế tri thức; góp phần tăng nhanh năng suất, chất lượng, hiệu quả, sức cạnh tranh của nền kinh tế, sự phát triển nhanh, bền vững của đất nước; nâng tỉ lệ đóng góp của yếu tố năng suất tổng hợp vào tăng trưởng. Thực hiện đồng bộ ba nhiệm vụ chủ yếu: nâng cao năng lực khoa học, công nghệ; đổi mới cơ chế quản lí; đẩy mạnh nghiên cứu ứng dụng.[2] Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI cũng đã chỉ ra định hướng phát triển khoa học, công nghệ của nước ta trong giai đoạn hiện nay là phát triển năng lực khoa học, công nghệ có trọng tâm, trọng điểm, tập trung cho những ngành, lĩnh vực then chốt, mũi nhọn, đảm bảo đồng bộ về cơ sở vật chất, nguồn nhân lực. Nhà nước tăng mức đầu tư và ưu tiên đầu tư cho các nhiệm vụ, các sản phẩm khoa học, công nghệ trọng điểm quốc gia, đồng thời đẩy mạnh xã hội hóa, huy động mọi nguồn lực, đặc biệt là của các

---

[1] GS.VS. Đặng Hữu, *Kinh tế tri thức với chiến lược phát triển của Việt Nam* (tài liệu đã dẫn).

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 218.

doanh nghiệp cho đầu tư phát triển khoa học, công nghệ. Cùng với việc đầu tư có trọng tâm trọng điểm, phải đổi mới mạnh mẽ cơ chế quản lí, tổ chức, hoạt động khoa học, công nghệ, xem đó là khâu đột phá để thúc đẩy phát triển và nâng cao hiệu quả của khoa học và công nghệ. Chuyển các cơ sở nghiên cứu, ứng dụng sang cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm, phát triển các doanh nghiệp khoa học và công nghệ, thị trường khoa học, công nghệ. Đổi mới căn bản cơ chế sử dụng kinh phí nhà nước, xây dựng hệ thống tiêu chí đánh giá kết quả các chương trình, đề tài khoa học và công nghệ theo hướng phục vụ thiết thực mục tiêu, nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội, lấy hiệu quả ứng dụng làm thước đo chủ yếu đánh giá chất lượng công trình. Thực hiện đồng bộ chính sách đào tạo, thu hút, trọng dụng, đãi ngộ xứng đáng nhân tài khoa học, công nghệ.[1]

Đại hội đại biểu Đảng toàn quốc lần thứ XI năm 2011 cũng đã chỉ ra phương hướng nghiên cứu là phải đẩy mạnh nghiên cứu, ứng dụng; phát triển đồng bộ khoa học xã hội, khoa học tự nhiên, khoa học kĩ thuật và công nghệ. Khoa học xã hội làm tốt nhiệm vụ tổng kết thực tiễn, nghiên cứu lí luận, dự báo xu hướng phát triển, cung cấp luận cứ cho việc xây dựng đường lối, chính sách phát triển đất nước trong giai đoạn mới. Hướng mạnh nghiên cứu, ứng dụng khoa học, công nghệ phục vụ các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế, xã hội, đặc biệt là trong những ngành, những lĩnh vực then chốt, mũi nhọn. Ưu tiên phát triển công nghệ cao, đồng thời sử dụng hợp lí công nghệ sử dụng nhiều lao động. Nhanh chóng hình thành một số cơ sở nghiên cứu - ứng dụng mạnh, gắn với các doanh nghiệp chủ lực, đủ sức tiếp thu, cải tiến và sáng tạo công nghệ mới. Xây dựng và thực hiện chương trình

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 219.

đổi mới công nghệ quốc gia; có chính sách khuyến khích và hỗ trợ các doanh nghiệp thuộc mọi thành phần kinh tế đổi mới công nghệ. Kết hợp chặt chẽ nghiên cứu và phát triển trong nước với tiếp nhận công nghệ nước ngoài.[1]

Nhận thức rõ vai trò của khoa học và công nghệ đối với sự phát triển kinh tế - xã hội của đất nước, trong Hiến pháp năm 2013 Nhà nước ta đã xác định các nguyên tắc và nội dung cơ bản trong chính sách về khoa học và công nghệ của Việt Nam trong thời kì đổi mới và hội nhập quốc tế:

- Phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu (khoản 1 Điều 62);

- Khoa học và công nghệ quốc gia giữ vai trò then chốt trong sự nghiệp phát triển kinh tế - xã hội của đất nước (khoản 1 Điều 62);

- Nhà nước ưu tiên đầu tư và khuyến khích tổ chức, cá nhân đầu tư nghiên cứu, phát triển, chuyển giao, ứng dụng có hiệu quả thành tựu khoa học và công nghệ; bảo đảm quyền nghiên cứu khoa học và công nghệ; bảo hộ quyền sở hữu trí tuệ (khoản 2 Điều 62);

- Nhà nước tạo điều kiện để mọi người tham gia và được thụ hưởng lợi ích từ các hoạt động khoa học và công nghệ (khoản 3 Điều 62).

6. CHÍNH SÁCH MÔI TRƯỜNG

Ngày nay, mọi quốc gia trên thế giới đều coi trọng chính sách bảo vệ môi trường bởi phát triển bền vững đòi hỏi phải đảm bảo ba yếu tố: phát triển kinh tế bền vững, thực hiện tốt chính sách an sinh xã hội bền vững và bảo vệ môi trường bền vững.

Nhà nước ta đã ban hành Luật bảo vệ môi trường năm 2005,

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 220.

qua tổng kết đánh giá 8 năm thi hành Luật bảo vệ môi trường cho thấy còn có những hạn chế, bất cập sau đây trong pháp luật và thực thi pháp luật về bảo vệ môi trường:

- Một số quy định trong Luật bảo vệ môi trường chưa phù hợp với thực tế nên chưa đi vào cuộc sống, không theo kịp yêu cầu phát triển của thực tiễn và hội nhập quốc tế;

- Cơ chế, chính sách bảo vệ môi trường chậm được đổi mới, chưa đồng bộ với thể chế kinh tế thị trường. Các loại phí và lệ phí về môi trường theo nguyên tắc: "*Người gây ô nhiễm phải trả chi phí xử lí, khắc phục, cải tạo và phục hồi môi trường*", "*Người hưởng lợi từ tài nguyên, môi trường phải trả tiền*" mới chỉ bước đầu tạo nguồn thu cho ngân sách mà chưa phát huy được vai trò công cụ kinh tế điều tiết vĩ mô, hạn chế các hoạt động gây ô nhiễm, suy thoái môi trường, thúc đẩy phát triển kinh tế xã hội theo hướng tăng trưởng xanh. Chưa tạo được hành lang pháp lí và môi trường thuận lợi để khuyến khích phát triển ngành công nghiệp, dịch vụ môi trường và sản phẩm thân thiện với môi trường;

- Phân công, phân cấp thẩm quyền trong quản lí môi trường còn phân tán, chồng chéo, chưa hợp lí, chưa đi đôi với tăng cường năng lực, phân định rõ trách nhiệm. Việc giao cho nhiều bộ ngành cùng tham gia quản lí môi trường là đúng, tuy nhiên còn thiếu sự phối hợp đồng bộ và có hiệu quả;

- Các quy định của pháp luật mới chỉ chú trọng về phía nhà nước trong khi đó chưa chú trọng đến cơ chế phối hợp của toàn xã hội, từng doanh nghiệp và từng người dân trong bảo vệ môi trường;

- Bộ máy quản lí nhà nước về môi trường chưa tương xứng với chức năng, nhiệm vụ được giao, chưa giải quyết được vấn đề liên ngành, liên vùng, xuyên quốc gia;

- Ý thức về bảo vệ môi trường chưa thành thói quen trong cuộc sống, sinh hoạt hàng ngày của nhân dân.

Trong bối cảnh trên đây, chúng ta phải coi vấn đề bảo vệ môi trường là sự nghiệp của toàn Đảng, toàn dân và toàn quân. Môi trường là vấn đề quốc gia và toàn cầu, vừa là mục tiêu vừa là nội dung của phát triển bền vững. Tăng cường bảo vệ môi trường phải trên quan điểm ứng xử hài hòa với thiên nhiên, theo quy luật tự nhiên, phòng ngừa là chính, kết hợp kiểm soát, khắc phục ô nhiễm, cải thiện môi trường, bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học, lấy bảo vệ sức khỏe nhân dân là mục tiêu hàng đầu. Kiên quyết loại bỏ các dự án gây ô nhiễm môi trường, ảnh hưởng đến sức khỏe cộng đồng. Phải quán triệt quan điểm đầu tư cho bảo vệ môi trường là đầu tư cho tương lai, cho phát triển bền vững. Khắc phục tư tưởng chạy theo lợi ích trước mắt về kinh tế mà hi sinh những lợi ích lâu dài. Nâng cao hiệu quả của hoạt động lồng ghép yêu cầu bảo vệ môi trường trong các chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển. Các chỉ tiêu về môi trường phải được sử dụng để đánh giá chất lượng, hiệu quả và tính bền vững trong phát triển kinh tế - xã hội của quốc gia, ngành, lĩnh vực và địa phương.[1]

So với các Hiến pháp trước đây, Hiến pháp năm 2013 đã dành một điều trong Hiến pháp cho chính sách bảo vệ môi trường. Lần đầu tiên tại Điều 63 Hiến pháp đã quy định: "*Nhà nước có chính sách bảo vệ môi trường; quản lí, sử dụng hiệu quả, bền vững các nguồn tài nguyên thiên nhiên; bảo tồn thiên nhiên, đa dạng sinh học; chủ động phòng, chống thiên tai, ứng phó với biến đổi khí hậu. Nhà nước khuyến khích mọi hoạt động bảo vệ môi trường, phát triển, sử dụng năng lượng mới, năng lượng tái tạo*" (khoản 1 và khoản 2 Điều 63). Lần đầu tiên trong đạo luật cơ bản của nhà nước đã hiến định chế tài trừng phạt các hành vi làm ô nhiễm hoặc làm ảnh hưởng không tốt đến môi trường: "*Tổ chức, cá nhân*

[1] Tờ trình về Dự án Luật bảo vệ môi trường (sửa đổi) của Chính phủ trình Quốc hội ngày 13/8/2013.

gây ô nhiễm môi trường, làm suy kiệt tài nguyên thiên nhiên và suy giảm đa dạng sinh học phải bị xử lí nghiêm và có trách nhiệm khắc phục, bồi thường thiệt hại" (khoản 3 Điều 63).

Việc hiến định về chính sách bảo vệ môi trường trong Hiến pháp năm 2013 là một bước tiến bộ lớn của Nhà nước ta trên con đường xây dựng đất nước phát triển bền vững.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Economie - Ensemble de faits relatifs à la production, la circulation, la repartition et de consomation des richesses dans une société (Dictionnaire encyclopedique de la langue Française, Edition Alpha 1994).

2. Policy - Plan of action, agreed or chosen by a government or a political party, a business, etc (Oxford Advanced Learner's Dictionary, Oxford University Press 2000).

3. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI,* Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2011.

4. Báo cáo chính trị của Ban Chấp hành Trung ương Đảng khóa VI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ VII của Đảng Cộng sản Việt Nam.

5. *Hồ Chí Minh toàn tập,* tập 3, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000.

6. Tuyên bố về những chính sách văn hóa tại Hội nghị quốc tế do UNESCO chủ trì từ 26/7 đến 06/8/1982 tại Mexico.

7. Phan Ngọc, *Bản sắc văn hóa Việt Nam,* Nxb. Văn học, Hà Nội, 2006.

8. Viện nghiên cứu chủ nghĩa Mác - Lênin, tư tưởng Hồ Chí Minh: *Hồ Chí Minh - Biên niên tiểu sử,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1993, tập 3.

9. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội,* Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1991.

10. *Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. KHXH, Hà Nội, 1998, tập 1.

11. Đặng Duy Phúc, *Giản ước sử liệu Việt Nam,* Nxb. Hà Nội, 2007.

12. Lê Đức Tiết, *Lê Thánh Tông - Vị vua anh minh, nhà cách tân vĩ đại,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007.

13. Phan Đại Doãn (chủ biên), *Ngô Sĩ Liên và Đại Việt sử kí toàn thư,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 1998.

14. *Hồ Chí Minh tuyển tập,* tập 1, Nxb. Sự thật, Hà Nội, 1980.

15. *Lịch sử Chính phủ Việt Nam,* tập 1 (1945 - 1955), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

16. *Lịch sử Chính phủ Việt Nam,* tập 2 (1955 - 1976), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

17. Đảng Cộng sản Việt Nam, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ X,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

CHƯƠNG VIII
CHÍNH SÁCH QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH QUỐC GIA

Bảo vệ Tổ quốc, chống lại sự xâm lược từ bên ngoài là chức năng đối ngoại quan trọng nhất của bất cứ nhà nước nào. Ở nước ta, dựng nước và giữ nước luôn luôn đi đôi với nhau, là một đặc trưng của lịch sử dân tộc ta. Vì vậy, đối với Nhà nước ta, vấn đề bảo vệ Tổ quốc luôn được xác định là một trong những nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Ngay từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, tại phiên họp đầu tiên của Chính phủ lâm thời, một trong sáu nhiệm vụ cấp bách của nhân dân ta được xác định là: chống giặc ngoại xâm, bảo tồn nền độc lập dân tộc. Vì vậy, trong Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1946, Quốc hội đã xác định: "*Nhiệm vụ của dân tộc ta trong giai đoạn này là bảo toàn lãnh thổ, giành độc lập hoàn toàn và kiến thiết quốc gia trên nền tảng dân chủ*". Tại Chương II của Hiến pháp năm 1946, có 4 nghĩa vụ cơ bản của công dân Việt Nam thì 2 nghĩa vụ là bảo vệ Tổ quốc và nghĩa vụ đi lính. Khi cuộc kháng chiến chống thực dân Pháp bước vào giai đoạn tổng phản công, Nhà nước ta còn quy định thêm nghĩa vụ kháng chiến.[1]

Sau khi hoà bình được lập lại ở miền Bắc, miền Nam còn tạm thời bị chiếm đóng, Nhà nước ta vẫn coi bảo vệ Tổ quốc là một trong những nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam. Năm 1959, Quốc hội thông qua Hiến pháp trong đó có quy định: "*Bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và cao quý nhất của công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Công dân có bổn phận làm nghĩa vụ quân sự để bảo vệ Tổ quốc*" (Điều 42 Hiến pháp năm 1959). Sau khi miền Nam được hoàn toàn giải phóng, mặc dù đất nước đã được độc lập, thống nhất, bảo vệ Tổ quốc vẫn là một trong những nhiệm vụ chiến lược và được Quốc hội khoá VI dành ra một chương riêng (Chương IV) của Hiến pháp năm 1980

[1] Công báo số 6 ngày 31/5/1950, tr. 139.

để quy định những vấn đề cơ bản nhất trong việc bảo vệ Tổ quốc. Đặc biệt, từ Hiến pháp năm 1980 đến nay, Nhà nước và nhân dân ta đã có một nhận thức mới về bảo vệ Tổ quốc là: "*Bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và quyền cao quý của công dân*" (Điều 45 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, bảo vệ Tổ quốc không chỉ là nghĩa vụ mang tính bắt buộc mà còn là quyền cơ bản của công dân mang tính tự giác. Nhận thức mới này bắt nguồn từ thực tiễn của xã hội Việt Nam: dựng nước và giữ nước; độc lập dân tộc và hạnh phúc của mỗi gia đình, cá nhân... luôn gắn liền với nhau.

Ngày nay, vấn đề bảo vệ Tổ quốc cũng là một trong hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam, đặc biệt là trong bối cảnh các thế lực thù địch tiếp tục chống phá, kích động bạo loạn, đẩy mạnh hoạt động "diễn biến hoà bình". Vì vậy, trong Hiến pháp năm 2013 vẫn có một chương (Chương IV) để quy định về "bảo vệ Tổ quốc". Bảo vệ Tổ quốc là sự nghiệp của toàn dân. Nhiệm vụ bảo vệ Tổ quốc gắn liền với nhiệm vụ bảo vệ an ninh chính trị, trật tự xã hội. Do đó, trong Chương này không chỉ đề cập trách nhiệm và phương hướng xây dựng quân đội nhân dân mà còn đề cập đến trách nhiệm và phương hướng xây dựng công an nhân dân.

Để bảo vệ Tổ quốc Việt Nam, giữ vững an ninh quốc gia, Nhà nước ta chủ trương: "*... củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân mà nòng cốt là lực lượng vũ trang nhân dân; phát huy sức mạnh tổng hợp của đất nước để bảo vệ vững chắc Tổ quốc, góp phần bảo vệ hoà bình ở khu vực và trên thế giới. Cơ quan, tổ chức, công dân phải thực hiện đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh*" (Điều 64 Hiến pháp năm 2013). Như vậy, củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn

dân và an ninh nhân dân là phương châm để bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia. Phương châm này bắt nguồn từ bản chất giai cấp của Nhà nước ta - Nhà nước của dân, do dân và vì dân, cũng như từ thực tế của hàng nghìn năm dựng nước và giữ nước của dân tộc ta. Với tư tưởng chỉ đạo: lấy dân làm gốc trong sự nghiệp bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia, Nhà nước ta xác định đó là sự nghiệp của toàn dân. Vì vậy, nhà nước phải phát huy được sức mạnh tổng hợp của toàn dân, của cả hệ thống chính trị, từng bước tăng cường tiềm lực quốc phòng và an ninh của đất nước, xây dựng vững chắc nền quốc phòng toàn dân, thế trận quốc phòng toàn dân gắn với nền an ninh nhân dân và thế trận an ninh nhân dân, nâng cao chất lượng các lực lượng vũ trang nhân dân, ngăn ngừa và làm thất bại mọi âm mưu và hoạt động gây mất ổn định chính trị, xã hội, xâm phạm độc lập, chủ quyền, toàn vẹn lãnh thổ, ngăn chặn và trừng trị có hiệu quả các loại tội phạm, bảo đảm tốt trật tự, an toàn xã hội. Để đảm bảo quốc phòng, an ninh, cần thiết phải:

- Kết hợp chặt chẽ hai nhiệm vụ chiến lược của cách mạng Việt Nam hiện nay là xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc;

- Kết hợp quốc phòng và an ninh với kinh tế;

- Gắn nhiệm vụ quốc phòng với nhiệm vụ an ninh;

- Phối hợp chặt chẽ hoạt động quốc phòng và an ninh với hoạt động đối ngoại;

- Củng cố quốc phòng, giữ vững an ninh quốc gia phải được coi là nhiệm vụ trọng yếu, thường xuyên của Đảng, Nhà nước, toàn quân và toàn dân;

- Tăng cường quản lí nhà nước về quốc phòng và an ninh;

- Tăng cường sự lãnh đạo của Đảng đối với quân đội và công an, đối với sự nghiệp củng cố quốc phòng và an ninh;

- Củng cố khối đại đoàn kết dân tộc, lấy liên minh giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức làm nền tảng; phát huy vai trò làm chủ của nhân dân trong bảo vệ Tổ quốc và an ninh nhân dân.

1. CHÍNH SÁCH QUỐC PHÒNG THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Là một trong những bộ phận hợp thành của lực lượng vũ trang nhân dân, quân đội trước hết phải tuyệt đối trung thành với Tổ quốc, nhân dân, với đảng và nhà nước như truyền thống vốn có "vì nhân dân quên mình", có trách nhiệm sẵn sàng chiến đấu, bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc cũng như an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ nhân dân, đảng, nhà nước và chế độ xã hội chủ nghĩa; cùng toàn dân xây dựng đất nước và thực hiện nghĩa vụ quốc tế (Điều 65 Hiến pháp năm 2013). Như vậy nhiệm vụ đầu tiên của quân đội là sẵn sàng chiến đấu để bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ của Tổ quốc. Quân đội phải là lực lượng nòng cốt để bảo vệ đất nước khỏi sự xâm lược từ bên ngoài.

Ngoài nhiệm vụ chủ yếu là sẵn sàng chiến đấu bảo vệ độc lập, chủ quyền, thống nhất và toàn vẹn lãnh thổ, quân đội nhân dân còn có nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ nhân dân, đảng, nhà nước và chế độ. Là công cụ của chuyên chính giai cấp, quân đội không chỉ trấn áp đối với kẻ thù bên ngoài mà còn phải trấn áp đối với bọn phản cách mạng bên trong. Kinh nghiệm lịch sử đã chỉ ra rằng: giữa thù trong và giặc ngoài luôn luôn cấu kết chặt chẽ với nhau để chống phá cách mạng. Vì vậy, nền độc lập của dân tộc có được bảo đảm hay không cũng phụ thuộc rất nhiều vào hoạt động trấn áp bọn

phản cách mạng, trong điều kiện hiện nay, khi các nước đế quốc đang âm mưu "diễn biến hoà bình" thì nhiệm vụ bảo đảm an ninh quốc gia, đập tan mọi âm mưu bạo loạn lật đổ chính quyền là một trong những nhiệm vụ của các lực lượng vũ trang nhân dân, trong đó có quân đội.

Quân đội nhân dân còn có nhiệm vụ cùng toàn dân xây dựng đất nước và thực hiện nghĩa vụ quốc tế. Xây dựng chủ nghĩa xã hội và bảo vệ Tổ quốc là hai nhiệm vụ chiến lược có quan hệ mật thiết với nhau. Để thực hiện được những nhiệm vụ trên, Nhà nước ta chủ trương xây dựng quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại (Điều 66 Hiến pháp năm 2013). Trong những năm qua, Nhà nước ta đã thực hiện một cuộc điều chỉnh chiến lược lớn, bố trí lại lực lượng trên phạm vi cả nước, tạo ra thế trận phòng thủ hợp lí, tăng cường khả năng phòng thủ ở khu vực trọng điểm, từng bước xây dựng các khu vực phòng thủ tỉnh, thành phố. Nhà nước ta đã chấn chỉnh một bước cơ bản về tổ chức, biên chế lực lượng vũ trang đồng thời chú ý xây dựng lực lượng dự bị động viên và nâng cao chất lượng dân quân tự vệ. Các xí nghiệp quốc phòng và các tổ chức làm kinh tế của quân đội bước đầu chuyển sang thực hiện được kế hoạch hàng năm, góp phần bảo đảm cho quốc phòng và tham gia xây dựng đất nước. Những kết quả trên lĩnh vực quân sự và quốc phòng đã tác động tích cực đến việc thực hiện cả hai nhiệm vụ chiến lược xây dựng và bảo vệ Tổ quốc, tạo điều kiện thuận lợi mới cho công cuộc xây dựng kinh tế. Để thực hiện được những nhiệm vụ trên, Nhà nước ta chủ trương phải "*... xây dựng quân đội nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, có lực lượng thường trực hợp lí, lực lượng dự bị động viên hùng hậu, lực lượng dân quân tự vệ vững mạnh và rộng*

khắp, làm nòng cốt trong thực hiện nhiệm vụ quốc phòng" (Điều 66 Hiến pháp năm 2013).

2. CHÍNH SÁCH AN NINH QUỐC GIA THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

Phương hướng phát triển lực lượng công an nhân dân được quy định tại Điều 67 Hiến pháp năm 2013 là: "*Nhà nước xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại, làm nòng cốt trong thực hiện nhiệm vụ bảo vệ an ninh quốc gia và bảo đảm trật tự, an toàn xã hội, đấu tranh phòng, chống tội phạm*".

Ngay từ sau Cách mạng tháng Tám năm 1945, để bảo vệ những thành quả của cách mạng, trấn áp những phần tử phản động, bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội, Chủ tịch Chính phủ đã ra Sắc lệnh số 23 ngày 21/02/1946 về việc thành lập Việt Nam công an vụ thuộc Bộ Nội vụ. Mọi thành quả của cách mạng Việt Nam đều có công lao đóng góp của lực lượng công an nhân dân. Hiện nay tình hình an ninh, trật tự xã hội còn phức tạp. Các thế lực thù địch ở trong nước và ngoài nước cấu kết với nhau, ra sức khai thác cuộc khủng hoảng của chủ nghĩa xã hội và những sơ hở của Nhà nước ta để chống phá. An ninh nội bộ, an ninh kinh tế, tư tưởng văn hoá, an ninh biên giới còn nhiều vấn đề phải quan tâm. Trật tự, an toàn xã hội, nhất là ở thành phố, thị xã còn nhiều phức tạp, tình hình thất thoát lớn tài sản, tham nhũng, buôn lậu, đạo đức suy đồi... đang là những vấn đề nóng bỏng. Tình hình trên đòi hỏi nhà nước phải có những chính sách, biện pháp quản lí nhà nước, quản lí xã hội một cách có hiệu quả hơn. Riêng đối với công an nhân dân là "lực lượng nòng cốt" trong việc bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội càng phải được củng cố và

xây dựng nhằm đảm nhiệm trọng trách được giao. Vì vậy, Nhà nước ta chủ trương "*xây dựng công an nhân dân cách mạng, chính quy, tinh nhuệ, từng bước hiện đại*" (Điều 67 Hiến pháp năm 2013). Chủ trương đó là hoàn toàn phù hợp với thực tế của xã hội Việt Nam.

3. TRÁCH NHIỆM CỦA CƠ QUAN, TỔ CHỨC, CÔNG DÂN TRONG BẢO VỆ TỔ QUỐC

Trong việc bảo vệ Tổ quốc, an ninh chính trị và trật tự an toàn xã hội, cơ quan, tổ chức, công dân có nhiệm vụ "*phải thực hiện đầy đủ nhiệm vụ quốc phòng và an ninh*" (Điều 64 Hiến pháp năm 2013). Trước hết, các cơ quan, tổ chức phải động viên tinh thần yêu nước và chủ nghĩa anh hùng cách mạng của nhân dân, giáo dục quốc phòng và an ninh cho toàn dân; phải cổ vũ, động viên thanh niên thực hiện nghĩa vụ quân sự; xây dựng lực lượng dân quân tự vệ hùng hậu trên cơ sở kết hợp xây dựng với bảo vệ Tổ quốc; phải thực hiện chính sách hậu phương quân đội một cách triệt để...

Cụ thể, trong lĩnh vực bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia, nhiệm vụ của Quốc hội được quy định tại khoản 13 Điều 70 Hiến pháp năm 2013: "*Quyết định vấn đề chiến tranh và hoà bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia*".

Nhiệm vụ của Chủ tịch nước được quy định tại khoản 5 Điều 88 Hiến pháp năm 2013 là: "*Thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh; quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam; căn cứ vào*

nghị quyết của Quốc hội hoặc của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của Uỷ ban thường vụ Quốc hội, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp Uỷ ban thường vụ Quốc hội không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương".

Nhiệm vụ của Chính phủ được quy định tại khoản 3 Điều 96 Hiến pháp năm 2013 là: "*Thống nhất quản lí... quốc phòng, an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội; thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của nhân dân".*

Nhiệm vụ của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam được quy định tại Điều 9 Hiến pháp năm 2013 là: "*Mặt trận Tổ quốc Việt Nam là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân... tham gia xây dựng Đảng, Nhà nước, hoạt động đối ngoại nhân dân góp phần xây dựng và bảo vệ Tổ quốc*".

Trách nhiệm của công dân trong việc bảo vệ Tổ quốc và an ninh quốc gia được xác định tại các điều 44, 45, 46 Hiến pháp năm 2013. Đã là công dân Việt Nam thì đều phải có nghĩa vụ trung thành với Tổ quốc. Trong các loại tội phạm thì "*phản bội Tổ quốc là tội nặng nhất*" (Điều 44 Hiến pháp năm 2013). Trong các nghĩa vụ của công dân thì nghĩa vụ "*bảo vệ Tổ quốc là nghĩa vụ thiêng liêng và quyền cao quý của công dân*". Vì vậy, "*công dân phải thực hiện nghĩa vụ quân sự và tham gia xây dựng nền quốc phòng toàn dân*" (Điều 45 Hiến pháp năm 2013). Công dân đồng thời còn có nghĩa vụ "*... tham gia bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự, an toàn xã hội*" (Điều 46 Hiến pháp năm 2013).

Như vậy, bảo vệ Tổ quốc gắn liền với giữ vững an ninh quốc gia là trách nhiệm của toàn dân. Tất cả các cơ quan, tổ chức và công dân đều có trách nhiệm bảo vệ an ninh quốc gia, trật tự an toàn xã hội; trong đó quân đội và công an là những lực lượng nòng cốt.

CHƯƠNG IX
CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

Trong lĩnh vực chính trị và tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước từ cổ chí kim, câu hỏi quan trọng nhất, bao quát nhất luôn là: "Nguồn gốc hình thành các địa vị trong bộ máy nhà nước là từ đâu?" hay nói cách khác, "do đâu mà người này lại có được quyền cai trị đối với người khác trong xã hội?". Thời cổ đại, dưới chế độ chiếm hữu nô lệ và chế độ phong kiến, câu trả lời thường bắt nguồn từ Thuyết thiên mệnh hoặc Thuyết thần quyền, cho rằng địa vị của người cai trị là tất yếu, tự nhiên, bất khả xâm phạm và do Trời hoặc Chúa đã định. Ngày nay, câu hỏi quan trọng trên đây được trả lời đơn giản bằng cụm từ: "*Bầu cử*". Nội dung chính của Chương này trình bày với sinh viên những vấn đề pháp lí về bầu cử ở Việt Nam. Trước khi đi vào nội dung chính, một số vấn đề lí luận chung về bầu cử và chế độ bầu cử được thảo luận ở mục 1 và 2.

1. KHÁI NIỆM VÀ TẦM QUAN TRỌNG CỦA BẦU CỬ

1.1. Khái niệm bầu cử

Trong bộ máy nhà nước hiện đại có một số cách thức phổ biến để lựa chọn một người vào một chức vụ nào đó trong bộ máy nhà nước, bao gồm: bầu cử, bầu và bổ nhiệm. Bổ nhiệm là việc một cá nhân có chức vụ cao hơn trong bộ máy nhà nước chọn một người vào vị trí cấp dưới của mình, ví dụ, một vị bộ trưởng bổ nhiệm một vị lãnh đạo cấp cục hay tổng cục thuộc quyền quản lí của mình.

Bầu là cách thức lựa chọn người nắm giữ chức vụ do một cơ quan nhà nước thực hiện theo chế độ tập thể. Như vậy, khi Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam bỏ phiếu để lựa chọn một ai đó vào vị trí Chủ tịch nước hay Thủ tướng Chính phủ thì chúng ta gọi đó là Quốc hội bầu Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ.

Bầu cử

> *Bầu cử là việc lựa chọn người nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước được thực hiện bởi người dân thông qua con đường bỏ phiếu tập thể.*

Khác với bầu và bổ nhiệm, *bầu cử là việc chọn lựa người nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước được thực hiện bởi người dân thông qua con đường bỏ phiếu tập thể.* Người được người dân lựa chọn sẽ là người nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước. Sự khác biệt ở đây là hết sức cơ bản và nó nằm ở chủ thể thực hiện việc lựa chọn. Chủ thể thực hiện việc bầu hay bổ nhiệm đều là cơ quan nhà nước hoặc người đang nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước. Chủ thể thực hiện việc bầu cử là người dân, tức là những người không nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước. Họ là thành viên trong cộng đồng tiến hành bầu cử để lựa chọn người sẽ cai trị mình.

Quyền bầu cử

Ngoài cách hiểu như một phương thức lựa chọn người thực thi quyền lực nhà nước, thuật ngữ "bầu cử" cũng được dùng để chỉ quyền của người dân trong lĩnh vực chính trị - Quyền bầu cử. Chữ "quyền" ở đây có thể được hiểu ở hai góc độ. *Thứ nhất*, quyền có nghĩa là sự đúng đắn, sự chính đáng, có nghĩa là việc người dân bầu chọn người cai trị mình là một điều đúng đắn, một quyền tự nhiên phải có nếu một xã hội được coi là dân chủ. *Thứ hai*, quyền bầu cử là một quyền cơ bản của người dân lựa chọn người cầm quyền. Quyền bầu cử thường được ghi nhận trong hiến pháp của các quốc gia cũng như các điều ước quốc tế quan trọng về quyền con người, ví dụ, Điều 25

Công ước quốc tế về các quyền dân sự và chính trị (ICCPR) năm 1966. Ở nghĩa rộng, quyền bầu cử bao gồm quyền bầu cử, tức là quyền bầu chọn hoặc không bầu chọn, và quyền ứng cử, tức là quyền được bầu chọn. Chủ thể của các quyền này đều là người dân. Tất nhiên điều kiện cụ thể để người dân được hưởng và thực hiện quyền bầu cử thường được quy định chi tiết trong hiến pháp và pháp luật quốc gia.

Cuộc bầu cử

"Bầu cử" cũng có thể được hiểu như một quy trình, một sự kiện gồm nhiều công đoạn và công việc khác nhau để tổ chức cho người dân đi bầu chọn người nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước trong một danh sách bao gồm các ứng cử viên. Mỗi *cuộc bầu cử* thường gắn với việc bầu ra một cơ quan trong bộ máy nhà nước. Vì thường có một số lượng lớn người dân tham gia vào các cuộc bầu cử và quy mô của các cuộc bầu cử cũng có thể diễn ra trên phạm vi lãnh thổ rộng lớn nên công tác tổ chức các cuộc bầu cử đòi hỏi nhiều công đoạn và công việc phức tạp, thường được tiến hành trong một thời gian dài, có thể tính bằng tháng hoặc thậm chí hàng năm.

1.2. Tầm quan trọng của bầu cử

Với tư cách là một cách thức để lựa chọn người nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước và là một quyền bầu chọn của người dân, bầu cử có tầm quan trọng đặc biệt trong nhà nước và xã hội hiện đại, thể hiện ở hai khía cạnh sau:

Bầu cử là cơ sở của nền dân chủ hiện đại.

Bầu cử là cơ sở hình thành bộ máy nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Thứ nhất, bầu cử là cơ sở của nền dân chủ hiện đại. Dân chủ trong tiếng Anh là Democracy, có nguồn gốc từ tiếng Hy Lạp "*Demokratia*" và được hợp thành bởi hai từ "*Demos*", có nghĩa là người dân, và "*Kratos*", có nghĩa là quyền lực nhà nước. Như vậy có thể

hiểu đơn giản nền dân chủ là một chế độ chính trị trong đó quyền lực nhà nước thuộc về người dân, ý chí của người dân là ý chí quyết định trong việc giành, giao và thực hiện quyền lực nhà nước. Bầu cử là quá trình lựa chọn và trao quyền lực nhà nước cho một hoặc một nhóm người để thực hiện đối với toàn xã hội. Việc ai được giao thực hiện quyền lực nhà nước, đặc biệt là đối với những nhóm quyền lực trọng yếu nhất như quyền lập pháp, hành pháp, quyền đại diện quốc gia trong đối nội và đối ngoại..., là những vấn đề hệ trọng. Quyền lực nhà nước được trao như thế nào cũng quyết định việc quyền lực nhà nước được thực hiện như thế nào. Quyền lực nhà nước được trao bằng con đường bầu cử cũng có nghĩa là bằng việc không bầu chọn, người dân cũng có thể tước quyền lực nhà nước từ tay người đang nắm quyền và qua đó tác động tới cách thức thực hiện quyền lực nhà nước của người đang nắm quyền. Quyền lực nhà nước được người dân gửi gắm cũng có nghĩa là quyền lực nhà nước phải được thực hiện vì lợi ích của nhân dân và khi đó mới có nền dân chủ thực sự. Chủ tịch Hồ Chí Minh là người hiểu rất rõ ý nghĩa của bầu cử đối với nền dân chủ. Sau khi cuộc bầu cử Quốc hội khóa I, cuộc bầu cử đầu tiên của nước Việt Nam, diễn ra ngày 06/01/1946, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã gửi công hàm tới Chính phủ các cường quốc trên thế giới, trong đó công bố: *"Trước hết, nền dân chủ đã được thiết lập trên những nền tảng vững chắc. Ngày 06 - 1 vừa qua, Tổng tuyển cử được tổ chức với thành công tốt đẹp nhất. Chỉ ít ngày nữa, 400 đại biểu của cả nước sẽ tổ chức kì họp đầu tiên của Quốc hội lập hiến. Một tổ chức chính quyền mới đã thay thế cho chế độ quan lại cũ"*.[1]

[1] Hồ Chí Minh, Công hàm gửi Chính phủ các nước Trung Quốc, Hoa Kỳ, Liên Xô và Vương quốc Anh ngày 18 tháng 02 năm 1946, *Hồ Chí Minh toàn tập,* Tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 287.

Cần nói thêm rằng lịch sử của loài người cũng đã ghi nhận các hình thức khác thực hiện quyền lực nhà nước một cách dân chủ. Trong các thành bang Hy Lạp cổ đại như Athens, Thebes, Orchomenus từng tồn tại hình thức thực hiện quyền lực bằng sự tham gia của toàn thể *công dân*[1] của thành bang (trưng cầu dân ý) hoặc lựa chọn cơ quan cai trị bằng cách rút thăm hoặc luân phiên giữa các công dân của thành bang.[2] Đó là hình thức thực hiện quyền dân chủ một cách trực tiếp bởi chính người dân trong xã hội và có thể coi là hình thức dân chủ lí tưởng vì do chính người dân trực tiếp thực hiện. Ngày nay, hình thức thực hiện quyền lực trực tiếp bằng trưng cầu dân ý vẫn được áp dụng. Tuy nhiên, quy mô về diện tích và dân số của các quốc gia hiện đại không cho phép áp dụng trưng cầu dân ý một cách thường xuyên và phổ biến. Trên thực tế, bầu cử vẫn được coi là cơ sở quan trọng nhất để bảo đảm quyền lực nhà nước được tổ chức thực hiện một cách dân chủ.

Thứ hai, bầu cử là cơ sở hình thành chính quyền đại diện, bộ máy nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Trung tâm của bất kì hệ thống chính trị nào cũng đều là bộ máy chính quyền hay bộ máy nhà nước. Bản chất của bộ máy chính quyền quyết định tính dân chủ của hệ thống chính trị. John Stewart Mill, một học giả nổi tiếng của Anh quốc thế kỉ XIX, cho rằng mô hình chính quyền lí tưởng nhất của nền dân chủ là khi mọi người dân trực tiếp tham gia việc đưa ra quyết định và tổ chức thực thi các

---

[1] Tất nhiên, trong xã hội chiếm hữu nô lệ thời bấy giờ, khái niệm công dân không bao gồm phạm vi rộng các cá nhân trong xã hội như bây giờ mà chủ yếu bao gồm những người nam giới có địa vị tự do trở lên (TG).

[2] Charles Alexander Robinson, Ancient Greece (Hy Lạp cổ đại), Franklin Watts, Inc, 1984, tr. 28, 29; Tenney Frank, Representative government in the acient polities (chính quyền đại diện trong các chính thể cổ đại), The Classical Journal, tr. 533 - 549, quyển 14, số 9, tháng 6 năm 1919; Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp - Khuôn mẫu dân chủ,* Cuốn thứ 1, Tủ sách Đại học Sài Gòn, 1975, tr. 158, 159.

quyết định đó, tương tự mô hình ở các thành bang Hy Lạp cổ đại đề cập trên đây. Tuy nhiên, ông cũng cho rằng hình thức này chỉ phù hợp với những thành bang có quy mô như các đô thị nhỏ; đối với các quốc gia hiện đại, mô hình chính quyền lí tưởng nhất là chính quyền đại diện,[1] tức là chính quyền do người dân bầu ra thông qua con đường bầu cử. Ngày nay, quan điểm về chính quyền đại diện của Mill được phát triển thành quan điểm bộ máy nhà nước của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân. Trong bộ máy nhà nước lí tưởng này, các cơ quan nhà nước không những có nguồn gốc hình thành từ nhân dân mà còn phải hoạt động vì lợi ích của nhân dân. Cho dù có sự phát triển về quan điểm như vậy thì vai trò của bầu cử vẫn không thay đổi. Chính qua bầu cử mà hình thành một cách trực tiếp hay gián tiếp toàn bộ các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Chính qua bầu cử mà mối quan hệ chặt chẽ giữa người dân và những người được họ bầu chọn trong các cơ quan nhà nước được thiết lập để rồi từ đó người dân thực thi được quyền theo dõi, giám sát và bầu chọn lại của mình đối với người mà họ đã bầu chọn, qua đó bảo đảm các cơ quan nhà nước, hay chính xác hơn là những người họ đã bầu chọn, phải hoạt động vì lợi ích của người dân. Chủ tịch Hồ Chí Minh đã nhận thấy rõ điều này khi Người kêu gọi toàn dân đi bỏ phiếu trong cuộc bầu cử đầu tiên của nước ta vào ngày 06 tháng 01 năm 1946: "*Do Tổng tuyển cử mà toàn dân bầu ra Quốc hội. Quốc hội sẽ cử ra Chính phủ. Chính phủ đó thật là Chính phủ của toàn dân*".[2]

---

[1] John Stewart Mill, Consideration on represenative government (Bàn luận về chính quyền đại diện), Henry Holt and Company, New York, 1873, tr. 79, 80, 97 - 99.
[2] Hồ Chí Minh, Ý nghĩa tổng tuyển cử (Đăng trên báo Cứu quốc số 130, ngày 31 tháng 12 năm 1945), *Hồ Chí Minh toàn tập,* Tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2000, tr. 239.

2. KHÁI NIỆM, NỘI DUNG VÀ VAI TRÒ CỦA CHẾ ĐỘ BẦU CỬ

2.1. Khái niệm và nội dung của chế độ bầu cử

Chế độ bầu cử nghĩa hẹp

Khái niệm "chế độ bầu cử" có thể được hiểu theo hai nghĩa.

Hiểu theo nghĩa hẹp, chế độ bầu cử là phương thức bầu cử của một cuộc bầu cử được quy định trong pháp luật và tiến hành ở một quốc gia cụ thể. Phương thức bầu cử bao gồm hai vấn đề: bầu cử được áp dụng ở quốc gia đó để hình thành nên cơ quan nào trong bộ máy nhà nước? và, cách thức để xác định kết quả cuộc bầu cử đó là gì? Nói một cách cụ thể hơn, vấn đề thứ hai có nghĩa là cử tri, tức là người dân có quyền đi bầu cử, của quốc gia đó, sẽ đi bầu các ứng cử viên là cá nhân hay các đảng chính trị? Mỗi đơn vị bầu cử sẽ bầu ra một đại biểu hay nhiều đại biểu? Nếu cơ quan được hình thành qua con đường bầu cử là một tập thể thì cơ quan đó sẽ được bầu chỉ bằng cách bầu chọn cá nhân ứng cử viên hay bằng cách bầu chọn đảng chính trị, hay kết hợp cả hai cách trên? Phương thức bầu cử chính là nội dung cốt lõi nhất của mỗi cuộc bầu cử. Chế độ bầu cử theo nghĩa hẹp cũng là khái niệm được sử dụng phổ biến trên thế giới với thuật ngữ tiếng Anh tương ứng là "*Electoral system*".

Chế độ bầu cử nghĩa rộng

Hiểu theo nghĩa rộng, *chế độ bầu cử chính là cuộc bầu cử với tất cả các nguyên tắc, quy trình, thủ tục, các mối quan hệ được tiến hành theo quy định của chế định bầu cử của một quốc gia*. Nếu chế định bầu cử là tập hợp tất cả các quy định của hiến pháp và pháp luật quốc gia về bầu cử thì chế độ bầu cử là nội dung của tất cả các quy định đó, là cái mà tất cả các quy định đó thiết lập trên lãnh thổ quốc gia. Chế độ bầu cử theo nghĩa rộng là khái niệm được sử dụng phổ biến ở Việt Nam, theo đó chế độ bầu cử bao gồm các thành tố cơ bản sau:

- Phương thức bầu cử - chính là khái niệm chế độ bầu cử theo nghĩa hẹp;

- Phạm vi, giới hạn của quyền bầu cử và ứng cử của người dân cùng với các quyền năng cụ thể của cử tri và ứng cử viên;

- Các nguyên tắc bầu cử; và

- Quy trình, các công đoạn của một cuộc bầu cử cùng với tất cả các mối quan hệ của các chủ thể liên quan trong các công đoạn đó.

Như vậy, nếu bầu cử là hoạt động phổ biến trên thế giới nhằm bầu chọn người nắm giữ chức vụ trong bộ máy nhà nước thì chế độ bầu cử là khái niệm mang tính đặc thù của mỗi quốc gia. Khi nói tới chế độ bầu cử là luôn nói tới chế độ bầu cử của một quốc gia cụ thể. Cũng có thể nói, chế độ bầu cử chính là cuộc bầu cử tiến hành trên lãnh thổ một quốc gia cụ thể, theo quy định của pháp luật quốc gia đó.

2.2. Vai trò và yêu cầu của chế độ bầu cử

Vai trò của chế độ bầu cử

Để các cuộc bầu cử phát huy được hết ý nghĩa chính trị thì chúng phải được tổ chức một cách công bằng và trung thực, có nghĩa là không có sự gian dối và trong đó mọi người dân đều cảm thấy mình được tham gia hoặc không tham gia một cách bình đẳng và ở mức độ phù hợp. Chính chế độ bầu cử có vai trò là nhân tố bảo đảm giá trị của một cuộc bầu cử. Dựa vào chế độ bầu cử mà người ta đánh giá cuộc bầu cử. Chế độ bầu cử công bằng, dân chủ sẽ bảo đảm tính công bằng, trung thực của cuộc bầu cử, qua đó bảo đảm tính dân chủ, đại diện của chính quyền. Tất nhiên, ở chiều ngược lại, chế độ bầu cử không công bằng và hạn chế dân chủ cũng có thể là nhân tố làm cho bầu cử ở một quốc gia trở nên hình thức, nguỵ dân chủ, tất yếu dẫn tới một chính quyền không mang tính đại diện, không thực sự là của nhân dân, do nhân dân và vì nhân dân.

Chế độ bầu cử công bằng, dân chủ sẽ:
- Bảo đảm cuộc bầu cử công bằng, trung thực;
- Tạo cơ hội cho người dân;
- Tạo diễn đàn cho người dân lựa chọn đường lối phát triển đất nước.

Bên cạnh vai trò chính yếu trên đây, chế độ bầu cử còn có hai vai trò khác không kém phần quan trọng. *Thứ nhất*, chế độ bầu cử tạo cơ hội cho người dân tham gia vào công việc của nhà nước và là cách thức để tìm những người thực sự có năng lực và đạo đức để lãnh đạo đất nước. *Thứ hai*, mặc dù có mục tiêu chính là lựa chọn nhân sự song chế độ bầu cử cũng góp phần tạo ra diễn đàn để người dân lựa chọn đường lối phát triển đất nước thông qua việc lựa chọn những ứng cử viên có đường lối, quan điểm mà mình ủng hộ.

Yêu cầu đối với chế độ bầu cử

Rõ ràng, nhìn một cách tổng thể thì chế độ bầu cử có những vai trò quan trọng hơn rất nhiều so với việc chỉ bầu chọn nhân sự như hiểu biết thông thường. Đó cũng có thể được coi là vai trò lí tưởng của chế độ bầu cử về mặt lí luận. Để hiện thực hóa những vai trò đó, chế độ bầu cử của một quốc gia phải đáp ứng được hai yêu cầu cơ bản sau:

- Chế độ bầu cử phải thực sự công bằng và dân chủ đối với người dân. Nói cách khác, chế độ bầu cử phải tạo được niềm tin của người dân đối với nhà nước và chế độ. Cho dù nhà cầm quyền có tuyên truyền như thế nào đi nữa thì giá trị của một cuộc bầu cử vẫn hoàn toàn phụ thuộc vào cảm nhận của người dân khi đi bầu cử và tham gia ứng cử. Một chế độ bầu cử thực sự công bằng, dân chủ sẽ làm cho người dân cảm thấy rằng quyền bầu cử, ứng cử của mình được tôn trọng và bộ máy nhà nước được hình thành thông qua bầu cử thực sự là bộ máy do người dân lựa chọn. Từ đó người dân có cơ sở để tin rằng bộ máy nhà nước phải phục vụ

nhân dân. Tất nhiên, có nhiều yếu tố để làm nên một chế độ bầu cử công bằng và dân chủ, ví dụ người dân phải có cơ hội như nhau trong việc tham gia bầu cử và ứng cử, các quyền bầu cử, ứng cử của người dân không bị hạn chế một cách không hợp lí, thủ tục liên quan tới bầu cử phải minh bạch, rõ ràng và đơn giản, thông tin về ứng cử viên phải được cung cấp một cách đầy đủ, toàn diện và thiết thực...

Chế độ bầu cử phải:
- Công bằng và dân chủ;
- Tạo lập được mối quan hệ chặt chẽ giữa người dân và các chức danh được bầu cử.

- Chế độ bầu cử phải tạo lập được mối quan hệ chặt chẽ giữa người dân và các chức danh được hình thành bằng bầu cử, qua đó nâng cao trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Khi người dân tiếp xúc với cơ quan nhà nước, điều mà họ cần không phải là sự gia ơn từ phía cơ quan nhà nước. Sự tận tụy, nhiệt tình của các cán bộ nhà nước có lẽ cũng không quá quan trọng. Điều tối thiểu mà họ cần ở cơ quan nhà nước chính là tinh thần trách nhiệm. Làm sao để cơ quan nhà nước và quan chức nhà nước phải có trách nhiệm cũng là vấn đề được mọi chế độ chính trị quan tâm. Với một chế độ bầu cử công bằng, trung thực, người dân sẽ quan tâm nhiều hơn và thực chất hơn tới hoạt động của các cơ quan nhà nước nói riêng và các hoạt động chính trị nói chung. Người dân cũng có cơ hội nhận xét ứng cử viên trước khi bầu chọn và không tái bầu chọn những đại biểu mà mình không tín nhiệm. Do vậy, các đại biểu được bầu sẽ phải hoạt động có trách nhiệm hơn để bảo đảm sự tín nhiệm của người dân, qua đó được tái bầu. Những người nắm giữ các chức vụ khác trong bộ máy nhà nước chịu sự giám sát của các vị trí được bầu cũng phải hoạt động có trách nhiệm hơn. Từ đó, trách nhiệm chung của các cơ quan nhà nước được bảo đảm.

3. KHÁI QUÁT ĐẶC ĐIỂM QUÁ TRÌNH HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA CHẾ ĐỊNH BẦU CỬ Ở VIỆT NAM

Chế định bầu cử là tập hợp mang tính hệ thống các quy định pháp luật về bầu cử.

Chế độ bầu cử của Việt Nam ra đời cùng với sự thành lập chính quyền dân chủ nhân dân sau Cách mạng tháng Tám năm 1945. Cho đến nay chế độ bầu cử của Việt Nam đã có hơn 70 năm hình thành và phát triển. Trong phạm vi hạn hẹp của giáo trình và của Chương này không có điều kiện để trình bày chi tiết các giai đoạn phát triển thăng, trầm của chế độ bầu cử của Việt Nam. Do vậy, ở đây chỉ nêu lên một cách khái quát những đặc điểm chung nhất của lịch sử hình thành và phát triển của chế định bầu cử, tức là khía cạnh hình thức, bao gồm hệ thống các quy định chứa đựng trong các văn bản QPPL chính về bầu cử trong từng thời kì. Sinh viên có thể dựa trên cơ sở đó, đặc biệt là qua thống kê ở Bảng 9.1 về các văn bản QPPL chính về bầu cử qua các giai đoạn, để tự tìm hiểu và phân tích về sự hình thành và phát triển của toàn bộ hoặc từng phần nội dung của chế độ bầu cử qua các giai đoạn.

Hiến pháp năm 2013	2015	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 (Luật số 85/2015/QH13).	
Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)	2010	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân (Luật số 63/2010/QH12).	
	2003		Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2003 (Luật số 12/2003/QH11).
	2001	Luật sửa đổi, bổ sung một số điều	

		của Luật bầu cử đại biểu Quốc hội (Luật số 31/2001/QH10).	
	1997	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997.	
	1994		Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1994.
	1992	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1992.	
Hiến pháp năm 1980	1989		Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1989.
	1983		Luật bầu cử đại biểu Hội đồng nhân dân năm 1983.
	1981		Pháp lệnh sửa đổi và bổ sung một số điều khoản của Pháp lệnh năm 1961 quy định thể lệ bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp (ngày 22/01/1981).
	1980	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội nước Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 1980.	
Hiến pháp năm 1959	1967		Pháp lệnh quy định một số điểm về bầu cử và tổ chức Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính

			các cấp trong thời chiến (ngày 01/4/1967).
	1961		Pháp lệnh về việc bầu cử Hội đồng nhân dân các cấp năm 1961.
	1959	Luật bầu cử đại biểu Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa năm 1959.	
Hiến pháp năm 1946	1957		Sắc luật số 004/SLt ngày 20/7/1957 về bầu cử Hội đồng nhân dân và Ủy ban hành chính các cấp.
	1945	Sắc lệnh số 51 ngày 17/10/1945 ấn định thể lệ cuộc tổng tuyển cử. Sắc lệnh số 14 ngày 08/9/1945 ấn định tổng tuyển cử toàn quốc.	Sắc lệnh số 63 ngày 22/11/1945 về tổ chức Hội đồng nhân dân và Uỷ ban hành chính (trong đó có quy định thể lệ bầu cử).
	Năm	**Bầu cử đại biểu Quốc hội**	**Bầu cử đại biểu HĐND các cấp**

Bảng 9.1: Hệ thống các văn bản QPPL chính về bầu cử qua các thời kì

Ở góc độ khái quát, như minh hoạ ở Bảng 9.1, có thể thấy lịch sử hình thành và phát triển của chế định bầu cử của Việt Nam có ba đặc điểm lớn sau:

> *Chế định bầu cử của Việt Nam:*
> *- Được hình thành từ rất sớm;*
> *- Ngày càng phát triển về quy mô điều chỉnh;*
> *- Phát triển theo xu hướng hợp nhất quy định bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu HĐND.*

Thứ nhất, chế định bầu cử của Việt Nam, cùng với đó là chế độ bầu cử, được hình thành từ rất sớm. Những văn bản QPPL nền tảng đầu tiên về bầu cử đã được ban hành từ trước khi có Hiến pháp năm 1946, thậm chí đã được dự kiến từ trước Tổng khởi nghĩa. Ngay từ khi Quốc dân đại biểu đại hội họp ở Tân trào ngày 16, 17 tháng 8 năm 1945 để chuẩn bị tổng khởi nghĩa đã quyết định Quốc dân đại hội (Quốc hội khóa 1) sau này sẽ được hình thành qua con đường bầu cử.[1] Chưa đầy một tuần sau khi tuyên bố độc lập, ngày 08 tháng 9 năm 1945 Chủ tịch Chính phủ lâm thời lúc bấy giờ là Hồ Chí Minh đã kí Sắc lệnh số 14 về tổ chức tổng tuyển cử toàn quốc, trong đó ấn định số đại biểu của Quốc dân đại hội, điều kiện đi bầu cử, ứng cử. Chỉ hơn một tháng sau đó, ngày 17 tháng 10 năm 1945, Chính phủ lâm thời đã thông qua Sắc lệnh số 51, văn bản QPPL đầu tiên ấn định thể lệ cho một cuộc tổng tuyển cử dân chủ ở Việt Nam. Đối với việc bầu cử HĐND ở địa phương thì tới năm 1957 mới có văn bản điều chỉnh riêng, tức là Sắc luật số 004/SLt quy định thể lệ bầu cử HĐND và Ủy ban hành chính các cấp. Song ngay từ tháng 11 năm 1945, Chính phủ lâm thời cũng đã ban hành Sắc lệnh số 63 về tổ chức HĐND và Ủy ban hành chính, trong đó có một số điều khoản về thể lệ bầu cử đại biểu HĐND.

[1] Lời nói đầu của Sắc lệnh số 14, ngày 08/9/1945 của Chủ tịch Chính phủ lâm thời về tổ chức tổng tuyển cử toàn quốc viết rõ: "Chiểu theo nghị quyết của Quốc dân đại biểu đại hội họp ngày 16, 17 tháng 8 năm 1945 tại khu Giải Phóng, ấn định rằng nước Việt Nam sẽ theo Chính phủ dân chủ cộng hòa, và Chính phủ nhân dân toàn quốc sẽ do một Quốc dân đại hội bầu theo lối phổ thông đầu phiếu cử lên".

Thứ hai, chế định bầu cử của Việt Nam ngày càng phát triển hơn về mặt quy mô. Số lượng chương, điều của các đạo luật chính về bầu cử qua các thời kì có thể không có sự chênh lệch quá lớn, song mức độ quy định cụ thể của các điều khoản lại có sự khác biệt đáng kể. Sự khác biệt này mặc dù chỉ là hình thức, song nó phần nào cho thấy xu hướng điều chỉnh ngày càng chi tiết quy trình, thủ tục bầu cử ở nước ta.

Thứ ba, dễ nhận thấy xu hướng hợp nhất hai hệ thống văn bản QPPL điều chỉnh bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND bằng một hệ thống chế định bầu cử thống nhất. Như thể hiện ở bảng 9.1, từ khi chế độ bầu cử của Việt Nam được hình thành đã có những văn bản QPPL điều chỉnh riêng về bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Mặc dù có sự giao thoa ở mức độ nhất định, song các văn bản QPPL về bầu cử trước đây lập thành hai hệ thống văn bản, hai chế định, độc lập với nhau. Thực tế này tồn tại cho tới năm 2010 khi có một luật điều chỉnh chung hai lĩnh vực bầu cử, Luật số 63/2010/QH12 ban hành ngày 24 tháng 11 năm 2010. Tuy nhiên, đây mới chỉ là luật sửa đổi, bổ sung hai luật riêng biệt về bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND trước đó. Phải tới năm 2015 mới chính thức có một đạo luật chung, Luật số 85/2015/QH13, điều chỉnh cả hai lĩnh vực bầu cử ở Việt Nam.

4. PHƯƠNG THỨC BẦU CỬ Ở VIỆT NAM VÀ TRÊN THẾ GIỚI

4.1. Phương thức bầu cử ở Việt Nam

Phương thức bầu cử của một quốc gia được hiểu là phương pháp, cách thức mà bầu cử được áp dụng để hình thành cơ quan nhà nước ở một quốc gia cụ thể. Phương thức bầu cử trả lời câu hỏi: bầu cử được áp dụng để hình thành cơ quan nào trong bộ máy nhà nước? và, được áp dụng như thế nào? Trải qua lịch sử áp dụng hơn 70 năm song trong suốt thời gian đó có thể nói phương thức bầu cử của Việt Nam không có nhiều thay đổi.

Ở Việt Nam, bầu cử được áp dụng để hình thành Quốc hội và HĐND các cấp. Mỗi cử tri bầu từ 2 - 3 đại biểu Quốc hội và từ 5 - 7 đại biểu HĐND mỗi cấp.

Kể từ khi thành lập nước Việt Nam dân chủ cộng hòa tới nay, bầu cử luôn là cách thức hình thành hai loại cơ quan dân cử ở Việt Nam là Quốc hội và HĐND. Ở hầu hết các quốc gia trên thế giới, các cơ quan dân cử cũng đều được hình thành bằng con đường bầu cử. Một số quốc gia còn sử dụng bầu cử để hình thành các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, ví dụ ở Hoa Kỳ, Pháp, Nga... Tổng thống được hình thành bằng con đường bầu cử. Bầu cử cũng là cách thức phổ biến để hình thành chức vụ thị trưởng tại các thành phố, thị trấn ở Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Đức... Lí do Việt Nam cho tới nay chỉ áp dụng bầu cử để bầu các cơ quan đại diện từ trung ương tới địa phương bắt nguồn từ nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" trong tổ chức bộ máy nhà nước. Như phân tích ở Chương X, một phần nội dung của nguyên tắc này quy định người dân sẽ bầu cơ quan đại diện của mình ở các cấp trong bộ máy nhà nước và trao quyền lực cho các cơ quan này, trong đó có quyền hình thành các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Nếu nguồn gốc quyền lực về mặt chính trị là bắt nguồn từ nhân dân thì về mặt nhà nước là bắt nguồn từ cơ quan đại diện. Các chức vụ khác trong bộ máy nhà nước đều trực tiếp hay gián tiếp bắt nguồn từ cơ quan đại diện.

Đơn vị bầu cử = đơn vị lãnh thổ với số lượng dân cư nhất định được phân định để cử tri bầu đại biểu.

Cử tri = người dân có đủ điều kiện để đi bầu cử.

Ở khía cạnh thứ hai của phương thức bầu cử, Việt Nam có sự khác biệt tương đối lớn so với thế giới. Theo quy định hiện hành, các đại biểu dân cử sẽ được bầu theo đơn vị bầu cử. Mỗi đơn vị bầu cử là một đơn vị

lãnh thổ với một số lượng dân cư nhất định được phân định nhằm mục đích bầu đại biểu. Đơn vị bầu cử để bầu đại biểu Quốc hội và bầu đại biểu HĐND thường không giống nhau. Cử tri sẽ đi bầu các đại biểu theo đơn vị bầu cử nơi mình cư trú và bầu số lượng đại biểu đại diện cho mình tương ứng với quy mô đơn vị bầu cử của mình, tuy nhiên mỗi cử tri không bao giờ bầu quá 3, thực tế là 2 hoặc 3 đại diện trong Quốc hội và 5 đại diện trong HĐND.

Lấy bầu cử Quốc hội khóa XIV làm ví dụ. Để bầu 500 đại biểu Quốc hội, HĐBCQG đã chia lãnh thổ Việt Nam thành 184 đơn vị bầu cử, trong số đó có 132 đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu, 52 đơn vị bầu cử được bầu 2 đại biểu. Tổng số đơn vị bầu cử này được sắp xếp vừa khít trong ranh giới của 63 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương sao cho không có đơn vị bầu cử nào trải qua ranh giới của 2 tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương. Với cách như vậy, sau khi bầu cử xong thì ở mỗi tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương luôn thành lập được 1 đoàn đại biểu Quốc hội của mình. Ví dụ, trong số 184 đơn vị bầu cử trên đây, tại Hà Nội và thành phố Hồ Chí Minh đều có 10 đơn vị bầu cử, thành phố Hải Phòng có 3 đơn vị bầu cử. Các tỉnh nhỏ như Cao Bằng, Đăk Nông, Điện Biên, Hậu Giang chỉ có 2 đơn vị bầu cử.[1] Mặc dù pháp luật quy định mỗi đại biểu Quốc hội đều là đại biểu của toàn dân, song với cách chia và bầu đại biểu Quốc hội như trên, mỗi cử tri, hay nói một cách khái quát hơn là mỗi người dân Việt Nam, về thực chất sẽ có không phải 1 mà là 2 hoặc 3 đại diện trong Quốc hội do mình bầu lên. Ứng cử viên trúng cử phải hội đủ 2 điều kiện: phải được trên 50% phiếu bầu hợp lệ của đơn vị bầu cử và phải nằm trong số đại biểu có số phiếu cao nhất tương ứng với

[1] Xem Nghị quyết số 53/NQ-HĐBCQG, ngày 03 tháng 3 năm 2016 của Hội đồng bầu cử quốc gia về số đơn vị bầu cử, danh sách các đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu Quốc hội được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

số lượng đại biểu được bầu từ đơn vị bầu cử. Nếu sau lần thứ nhất không có đại biểu trúng cử hoặc chưa đủ số lượng đại biểu trúng cử thì có thể tiến hành cuộc bầu cử thêm để đạt đủ số đại biểu. Lần bầu cử thêm lấy ứng cử viên là những người chưa trúng sau lần bầu cử thứ nhất. Điều kiện để trúng cử lần bầu cử thêm cũng giống với điều kiện trúng cử của lần bầu cử thứ nhất. Nếu bầu cử thêm vẫn không đủ số đại biểu của đơn vị bầu cử thì không tiến hành bầu cử tiếp nữa.

Có thể nói, phương thức bầu cử của Việt Nam khá đặc trưng mà trên thế giới không có nhiều quốc gia áp dụng phương thức này. Dưới đây sẽ giới thiệu khái lược những phương thức bầu cử phổ biến trên thế giới để so sánh.

4.2. Một số phương thức bầu cử cơ quan đại diện phổ biến trên thế giới

Theo nghiên cứu của Viện trợ giúp bầu cử và dân chủ (IDEA), trên thế giới hiện nay, bầu cử cơ quan đại diện được tiến hành theo rất nhiều phương thức khác nhau và mỗi phương thức khi áp dụng ở một quốc gia cụ thể lại có những đặc thù riêng. Tuy nhiên, có thể xếp các phương thức bầu cử phổ biến trên thế giới theo 4 nhóm lớn là nhóm phương thức bầu cử theo đa số, nhóm phương thức bầu cử theo tỉ lệ, nhóm phương thức bầu cử hỗn hợp và nhóm các phương thức bầu cử khác.[1] Do giới hạn dung lượng của giáo trình nên ở đây chỉ giới thiệu tóm tắt 7 phương thức bầu cử trong hai nhóm đầu tiên, cũng là hai nhóm được áp dụng phổ biến nhất hiện nay:[2]

---

[1] Theo IDEA, Electoral system design: The new international IDEA Handbook (*Thiết kế chế độ bầu cử: Sổ tay hướng dẫn quốc tế mới của IDEA*), Trydells Tryckeri AB, 2008.

[2] IDEA, Electoral system design: The new international IDEA Handbook (*Thiết kế chế độ bầu cử: Sổ tay hướng dẫn quốc tế mới của IDEA*), Trydells Tryckeri AB, 2008, Phụ lục A.

* Nhóm phương thức bầu cử theo đa số (*Plurality/majority system*) bao gồm 5 phương thức bầu cử sau:

- Phương thức người về đích trước (*First Past The Post - FPTP*): Theo phương thức này, toàn bộ lãnh thổ quốc gia được chia thành số đơn vị bầu cử tương ứng với số lượng đại biểu Quốc hội. Cử tri của mỗi đơn vị bầu cử được bầu 1 đại biểu với danh nghĩa cá nhân hoặc đảng chính trị. Ứng cử viên trúng cử là người/đảng có số phiếu cao nhất nhưng không bắt buộc phải đạt được hơn 50% tổng số phiếu bầu. Ví dụ trong cuộc bầu cử Nghị viện của Vương quốc Anh năm 2015, đơn vị bầu cử Lewes có 69.481 cử tri, trong đó có 72.74% đi bầu và đảng trúng cử là Đảng bảo thủ chỉ với 38% phiếu bầu; tại đơn vị bầu cử Nam Luton, Đảng lao động trúng cử chỉ với 44,2% số phiếu bầu trong số 62,79% số cử tri 67.234 người của đơn vị bầu cử này.[1] Chính vì cách tính kết quả bầu cử như vậy nên phương thức bầu cử này còn được gọi là phương thức bầu cử đa số tương đối theo đơn vị bầu cử đơn danh. Ngoài Anh quốc, phương thức FPTP còn được sử dụng ở nhiều quốc gia khác như Malaysia, Hoa Kỳ, Canada, Botswana...

- Phương thức bỏ phiếu theo khối (*Block Vote - BV*): Giống với phương thức FPTP, phương pháp này áp dụng cách tính đa số tương đối. Tuy nhiên, thay vì áp dụng đơn vị bầu cử đơn danh thì phương pháp này áp dụng đơn vị bầu cử đa danh, tức là mỗi đơn vị bầu cử được bầu nhiều hơn một đại biểu. Như vậy, ứng cử viên trúng cử là người được phiếu cao nhất xếp từ trên xuống dưới cho tới khi hết số lượng đại biểu được phân bổ cho đơn vị bầu cử. Phương pháp BV được áp dụng ở Đảo Cayman, Quần đảo Falkland, Guernsey, Kuwait, Cộng hòa dân chủ nhân dân Lào...

---

[1] Dữ liệu bầu cử Nghị viện Vương quốc Anh năm 2015, http://www.economist.com/node/21648856 (truy cập ngày 30 tháng 6 năm 2016).

- Phương thức bỏ phiếu theo khối đảng chính trị (*Party Block Vote - PBV*): Phương thức này chỉ khác phương thức BV ở chỗ ứng cử viên là các đảng chính trị, thay vì tư cách cá nhân. Đảng chính trị thắng cử sẽ lấy toàn bộ số ghế được phân cho đơn vị bầu cử. Cách tính đảng chính trị thắng cử cũng áp dụng phương pháp đa số tương đối. Phương pháp này được áp dụng ở Cameroon, Chad, Djibouti và Singapore...

- Phương thức bỏ phiếu lựa chọn (*Alternative Vote - AV*): Phương thức này tương tự phương thức FPTP, song khác ở điểm cơ bản là nó yêu cầu người trúng cử phải đạt trên 50% phiếu bầu. Để đạt được điều đó, mỗi cử tri sẽ điền các con số theo thứ tự 1, 2, 3 trước tên các ứng cử viên trên lá phiếu với hàm ý là các thứ tự ưu tiên trúng cử. Trong lần kiểm phiếu thứ nhất, trong số những ứng cử viên có thứ tự ưu tiên 1 có người đạt trên 50% phiếu bầu thì người đó sẽ trúng cử. Nếu không có ai đạt trên 50% phiếu thì người ta sẽ loại ứng cử viên có thứ tự ưu tiên 1 mà có số phiếu ít nhất. Các lá phiếu của người này sẽ được tính cho người có thứ tự ưu tiên thứ 2. Cứ như vậy cho đến khi tìm được ứng cử viên đạt trên 50% số phiếu bầu. Do yêu cầu này nên phương thức AV được gọi là phương thức đa số tuyệt đối. Phương thức AV được áp dụng ở Fiji, Úc, Papua New Guinea...

- Phương thức hai vòng (*Two-Round System - TRS*): Phương thức này cũng là phương thức đa số tuyệt đối giống phương thức AV, song nó áp dụng các vòng bầu cử khác nhau để xác định người trúng cử. Thông thường, sau khi kiểm phiếu lần thứ nhất mà không có ai đạt trên 50% số phiếu thì người ta sẽ lấy 2 ứng cử viên có số phiếu cao nhất để bỏ phiếu lần 2 nhằm tìm ra người trúng cử. Phương thức TRS có thể áp dụng cùng với phương thức bỏ phiếu theo khối (BV) hoặc bỏ phiếu theo khối đảng chính trị (PBV). Phương thức bầu cử ở Việt Nam chính là phương thức bỏ

phiếu theo khối kết hợp với phương thức TRS. Phương pháp TRS cũng được áp dụng ở Pháp, Togo, Turkmenistan, Haiti, Gabon...

* Nhóm phương thức bầu cử theo tỉ lệ (*proportional system*) không xác định kết quả bầu cử theo đa số phiếu mà dựa trên tỉ lệ phiếu bầu dành cho các ứng cử viên. Nhóm này gồm có 2 phương thức bầu cử:

- Phương thức đại diện tỉ lệ theo danh sách (*List Proportional Representation - List PR*): Đây là phương thức bầu cử theo tỉ lệ phổ biến nhất đang được áp dụng hiện nay đối với các đơn vị bầu cử đa danh. Theo phương thức này, ứng cử viên không tranh cử với tư cách cá nhân mà với tư cách đảng chính trị của mình. Mỗi đảng chính trị đưa ra một danh sách các ứng cử viên của đảng mình xếp theo thứ tự ưu tiên để tranh cử ở một đơn vị bầu cử nhất định, có khi cả đất nước là một đơn vị bầu cử. Khi đi bầu, cử tri sẽ chọn 1 đảng chính trị mà mình chọn. Khi xác định kết quả, người ta sẽ căn cứ trên số phiếu hợp lệ để tính một định mức bầu cử, hiểu một cách đơn giản là "giá trị theo số lượng phiếu bầu" của mỗi ghế đại biểu. Công thức xác định định mức bầu cử phổ biến nhất là công thức Droop:

- Định mức bầu cử = (tổng số phiếu hợp lệ/tổng số ghế +1) + 1

Mỗi đảng chính trị sẽ nhận được số ghế trong cơ quan đại diện tương ứng với số phiếu bầu cho đảng đó nếu số phiếu bầu vượt định mức trên đây. Theo cách thức này, mỗi đảng chính trị đều nhận được số ghế tỉ lệ với số phiếu cử tri mà mình nhận được. Các đảng có ghế sau đó sẽ cử đảng viên theo thứ tự trong danh sách đã công bố để nắm giữ chức vụ. Tuy nhiên, trên thế giới cũng có nhiều công thức tính tỉ lệ khác nhau mà tuỳ từng quốc gia sẽ áp dụng phương pháp phù hợp. Do đó, bản thân phương thức List PR cũng có thể được áp dụng theo các cách thức khác nhau. Các quốc gia áp dụng phương thức này là Estonia, El Salvador, Guinea Xích Đạo, Phần Lan, Guatemala, Cộng hòa Séc, Đan Mạch...

- Phương thức lá phiếu đơn danh có chuyển nhượng (*Single Transferable Vote - STV*): Đây cũng là phương thức bầu cử theo tỉ lệ song áp dụng với ứng cử viên là cá nhân chứ không phải đảng chính trị. Có lẽ vì vậy mà cách thức vận hành của nó khá phức tạp. Theo phương thức này, mỗi đơn vị bầu cử sẽ được bầu nhiều hơn 1 đại biểu và tất nhiên số ứng cử viên có nhiều hơn số ghế được bầu. Khi bỏ phiếu, cử tri sẽ đánh số thứ tự ưu tiên 1, 2, 3 cho các ứng cử viên mà mình chọn. Sau khi kiểm phiếu, người ta cũng sẽ căn cứ trên số phiếu hợp lệ để tính một định mức bầu cử, ví dụ công thức Droop đề cập trên đây. Khi kết thúc kiểm phiếu người ta sẽ biết được ứng cử viên nào có bao nhiêu phiếu bầu với sự ưu tiên 1, 2, 3. Sau đó người ta xác định kết quả bầu cử theo vòng. Ở một vòng nào đó có ứng cử viên trúng cử thì số phiếu dôi ra của người đó được chia cho các ứng cử viên còn lại theo tỉ lệ của phiếu bầu ưu tiên tương ứng để xét vòng sau; nếu không có ai đủ phiếu trúng cử thì người ít phiếu nhất bị loại ra và số phiếu của ứng cử viên đó được chia cho các ứng cử viên còn lại theo tỉ lệ của phiếu bầu ưu tiên tương ứng để xét vòng sau. Cứ như vậy cho đến khi tìm được hết người trúng cử. Công thức chuyển nhượng phiếu của phương thức này khá phức tạp và có nhiều biến thể, tuy nhiên có cùng một điểm chung là số phiếu vượt của người đã trúng cử và số phiếu của người thấp phiếu nhất được chuyển nhượng cho các ứng cử viên còn lại theo một cách thức nào đó để bảo đảm bầu đủ số ghế đã được ấn định cho đơn vị bầu cử. Theo số liệu thống kê năm 2004 của IDEA, phương thức này chỉ được áp dụng ở Cộng hòa Ireland và Malta.

5. CÁC NGUYÊN TẮC BẦU CỬ Ở VIỆT NAM

Các nguyên tắc bầu cử được hiểu là những tư tưởng, quan điểm chỉ đạo xuyên xuốt việc tiến hành bầu cử trên phạm vi lãnh thổ của một quốc gia. Các tư tưởng, quan điểm chỉ đạo đó là quy

phạm gốc để thiết kế toàn bộ chế định bầu cử và chi phối nội dung của các quy phạm cụ thể trong lĩnh vực bầu cử của quốc gia. Chính vì vậy, cũng có thể nói các quy định về nguyên tắc bầu cử là tư tưởng nền tảng, chi phối toàn bộ chế độ bầu cử. Đó là xuất phát điểm của chế độ bầu cử của quốc gia. Nhìn vào các nguyên tắc bầu cử, người ta có thể đánh giá được tính công bằng, dân chủ của chế độ bầu cử của quốc gia.

Tuy vậy, do các cuộc bầu cử trên thế giới đều phải đáp ứng yêu cầu công bằng và dân chủ nên giữa chế độ bầu cử của các quốc gia thường cũng có các nguyên tắc bầu cử giống nhau, được coi là các nguyên tắc phổ biến của bầu cử. Ở Việt Nam hiện đang áp dụng bốn nguyên tắc phổ biến trên thế giới là phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và bỏ phiếu kín, được quy định tại khoản 1 Điều 7 Hiến pháp năm 2013.[1]

5.1. Nguyên tắc phổ thông

> *Nguyên tắc phổ thông: Cuộc bầu cử phải có phạm vi đông đảo nhất người dân tham gia và nhà nước có trách nhiệm bảo đảm điều đó.*

Nguyên tắc bầu cử phổ thông, hay còn có tên gọi khác là nguyên tắc "phổ thông đầu phiếu" là nguyên tắc bầu cử phổ biến nhất trên thế giới. Nội dung của nguyên tắc này là các cuộc bầu cử phải có một phạm vi đông đảo nhất người dân tham gia và nhà nước chính là chủ thể có trách nhiệm bảo đảm tính phổ thông của cuộc bầu cử. Nhà nước phải bảo đảm điều này trên cả hai phương diện. *Ở phương diện pháp lí*, trước tiên, nhà nước phải ban hành luật sao cho có phạm vi đông đảo nhất người được đi bỏ phiếu, tức là điều kiện pháp lí để được hưởng và thực hiện quyền bầu cử phải là tối

[1] Ngoài bốn nguyên tắc này, trên thế giới còn có một số nguyên tắc bầu cử khác nữa như nguyên tắc bầu cử gián tiếp (áp dụng trong bầu cử Tổng thống ở Hoa Kỳ), nguyên tắc bầu cử tự do, nguyên tắc bầu cử bắt buộc...

thiểu. Xác định điều kiện như thế nào là tối thiểu phụ thuộc vào điều kiện lịch sử, văn hóa của từng quốc gia. Pháp luật Việt Nam hiện nay quy định hai điều kiện là tư cách công dân Việt Nam và đủ 18 tuổi trở lên.[1] Các đặc điểm cá nhân khác như giới tính, tôn giáo, tình trạng tài sản, tình trạng hôn nhân, dân tộc, tiếng nói, màu da... đều không phải là các điều kiện được hưởng hoặc thực hiện quyền bầu cử. Chỉ cần đáp ứng đủ hai điều kiện trên là người dân có được quyền bầu cử như hiến pháp đã quy định. Tất nhiên, thực tế người dân có thể được đi bầu cử hay không, tức là trở thành cử tri trong một cuộc bầu cử, còn phải đáp ứng một số điều kiện khác, được trình bày cụ thể hơn ở mục 6.2 dưới đây.

Khía cạnh thứ hai của phương diện pháp lí là tính phổ thông trong quyền được ứng cử của người dân. Ở khía cạnh này tính phổ thông không được thể hiện rộng rãi như đối với quyền bầu cử. Một cuộc bầu cử sẽ không thể tiến hành được nếu số lượng ứng cử viên quá đông bởi lẽ khi đó việc lựa chọn sẽ không tập trung và kết quả rất có thể là không bầu được đủ số đại biểu cần thiết. Chính vì vậy việc hạn chế về mặt pháp lí khả năng trở thành ứng cử viên là điều cần thiết và tất cả các quốc gia đều quy định những hạn chế này. Tuy vậy, nguyên tắc phổ thông yêu cầu rằng những hạn chế đó phải hợp lí và công bằng, có nghĩa là không được nhằm loại trừ cơ hội được ứng cử của bất kì cá nhân nào. Hiến pháp Việt Nam quy định để có quyền ứng cử, người dân cần đáp ứng hai điều kiện là có quốc tịch Việt Nam và đủ 21 tuổi trở lên.[2] Tất nhiên, để thực hiện được quyền này một cách thực chất, người dân còn phải đáp ứng một số điều kiện khác, được trình bày cụ thể ở mục 6.3.

Bên cạnh phương diện pháp lí, nguyên tắc bầu cử phổ thông

[1] Điều 27 Hiến pháp năm 2013.
[2] Điều 27 Hiến pháp năm 2013.

còn đòi hỏi về *phương diện thực tế* nhà nước phải tạo mọi điều kiện vật chất cần thiết để người dân có thể đi thực hiện quyền bầu cử hoặc ứng cử của mình theo quy định của pháp luật. Điều này có nghĩa là trên thực tế không có ai không được thực hiện hoặc không thực hiện được quyền bầu cử hay ứng cử của mình vì những lí do kỹ thuật, ví dụ trường hợp đến sát ngày bầu cử phải đi công tác vắng. Đối với trường hợp này, pháp luật bầu cử hiện hành quy định cử tri có quyền xin xác nhận của Uỷ ban nhân dân cấp xã nơi mình có tên trong danh sách cử tri để đăng kí bầu cử tại nơi mình sẽ có mặt trong ngày bầu cử.[1]

Nguyên tắc bầu cử phổ thông là sự bảo đảm trực tiếp cho tính dân chủ và tính chính thống của một cuộc bầu cử. Thông thường, càng nhiều người dân tự nguyện tham gia bầu cử càng thể hiện sự quan tâm lớn của người dân trong tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, thể hiện nhà nước thực sự là của nhân dân. Cơ hội tham gia ứng cử công bằng với tất cả mọi người cũng góp phần tạo niềm tin của người dân vào sự lựa chọn của mình, từ đó gia tăng tính chính thống của bộ máy do người dân bầu chọn.

5.2. Nguyên tắc bình đẳng

Nguyên tắc bình đẳng: Sự bình đẳng giữa các cử tri và sự bình đẳng giữa các ứng cử viên trong một cuộc bầu cử.

Nguyên tắc bầu cử bình đẳng theo pháp luật Việt Nam có hai nội dung: sự bình đẳng giữa các cử tri và sự bình đẳng giữa các ứng cử viên. Khi đi bầu cử, mỗi cử tri có một lá phiếu và giá trị của mỗi lá phiếu là như nhau đối với việc xác định kết quả cuối cùng của cuộc bầu cử. Cụ thể, cử tri A và cử tri B đi bầu tại đơn vị bầu cử X thì phiếu của A và của B đều có giá trị như nhau, bằng 1 và cũng giống như tất cả các phiếu

[1] Điều 34 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

cử tri khác trong đơn vị bầu cử X. Tuy nhiên, điều này không có nghĩa là giá trị lá phiếu của các cử tri ở các đơn vị bầu cử hay các tỉnh khác nhau là bằng nhau. Ví dụ trong cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội khóa XIV (2016), tỉnh Yên Bái có 560.104 cử tri được bầu 6 đại biểu theo 2 đơn vị bầu cử, tức là khoảng 93.350 phiếu cử tri tương ứng với 1 ghế đại biểu[1]; ở thành phố Hồ Chí Minh có 5.275.399 cử tri được bầu 30 đại biểu theo 10 đơn vị bầu cử, tức là khoảng 175.846 phiếu cử tri mới tương ứng với 1 ghế đại biểu[2]. Như vậy cũng có thể nói dường như giá trị 1 lá phiếu của cử tri ở Yên Bái cao hơn so với lá phiếu của cử tri thành phố Hồ Chí Minh.

Nội dung thứ hai của nguyên tắc bình đẳng là sự bình đẳng giữa các ứng cử viên. Sự bình đẳng này thể hiện ở chỗ khi đã được giới thiệu trong danh sách ứng cử viên thì các ứng cử viên dù thuộc thành phần nào cũng đều được cư xử như nhau, có quyền và nghĩa vụ như nhau. Trong danh sách ứng cử viên công bố tới cử tri, thứ tự tên của các ứng cử viên được xếp theo bảng chữ cái chứ không theo chức vụ hay thành phần hay tiêu chí nào khác. Thậm chí, pháp luật Việt Nam còn loại trừ khả năng ứng cử viên tận dụng lợi thế riêng về vật chất hoặc chức vụ để tạo lợi thế cho mình trước các ứng cử viên khác. Điều 62 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội, đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 quy định công tác tuyên truyền, vận động bầu cử là trách nhiệm của các cơ quan, tổ chức và được bảo đảm bằng kinh phí nhà nước. Như vậy, ứng

[1] Xem bài: "Yên Bái: Tổng kết công tác bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp, nhiệm kỳ 2016 – 2021", Cổng thông tin về bầu cử của Yên Bái, http://yenbai.gov.vn/vi/tinh/baucudbqh14/pages/ctthongtinvebaucu.aspx?itm=140&mnId=0 (truy cập ngày 2 tháng 7 năm 2016).

[2] Xem bài "Hơn 5 triệu cử tri TP Hồ Chí Minh tham gia bầu cử", báo Hà Nội Mới online, http://hanoimoi.com.vn/Tin-tuc/Chinh-tri/837783/hon-5-trieu-cu-tri-tp-ho-chi-minh-tham-gia-bau-cu (truy cập ngày 2 tháng 7 năm 2016); Nghị quyết số 53/NQ-HĐBCQG ngày 03 tháng 3 năm 2016 về số đơn vị bầu cử, dánh sách các đơn vị bầu cử và số lượng đại biểu Quốc hội được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử của các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

viên dù có tiềm lực tài chính dồi dào cũng không được bỏ tiền vận động bầu cử cho mình. Mọi hoạt động sử dụng chức vụ, quyền hạn hoặc hứa tặng cho, ủng hộ tiền, tài sản để vận động bầu cử đều bị cấm.[1] Có thể nói, quy định chặt chẽ để bảo đảm sự bình đẳng giữa các ứng cử viên trong vận động bầu cử là một nét đặc sắc của nguyên tắc bình đẳng trong chế độ bầu cử của Việt Nam.

Với hai nội dung trên đây, nguyên tắc bình đẳng là nhân tố quan trọng nhất bảo đảm sự công bằng trong mỗi cuộc bầu cử. Ngay cả việc quy định vận động tranh cử do ngân sách nhà nước đài thọ tuy có thể gây ra một số bất cập, ví dụ nguồn lực ngân sách hạn chế làm cho ứng cử viên không có cơ hội tiếp xúc nhiều với cử tri, cũng có thể đem lại được sự công bằng nhất định giữa các ứng cử viên.

5.3. Nguyên tắc trực tiếp

Nguyên tắc trực tiếp: Cử tri chọn ai thì bỏ phiếu thẳng cho người đó; đây là sự trực tiếp về mặt ý chí.

Nguyên tắc bầu cử trực tiếp có nghĩa là cử tri đồng ý bầu chọn ứng cử viên nào thì bỏ phiếu thẳng cho người đó và sự lựa chọn của cử tri được tính trực tiếp vào kết quả bầu chọn đối với ứng cử viên. Đối lập với nguyên tắc bầu cử trực tiếp là nguyên tắc bầu cử gián tiếp, được áp dụng để bầu cử Tổng thống Hoa Kỳ, theo đó về mặt pháp lí cử tri không đi bầu Tổng thống mà là bầu các Đại cử tri ở các bang để rồi các Đại cử tri mới là người đi bầu chọn Tổng thống.

Về mặt lí luận, nội dung cốt lõi của nguyên tắc này là sự trực tiếp về nội dung, tức là ý chí lựa chọn, của cử tri chứ không phải hình thức truyền tải sự lựa chọn. Nguyên tắc bầu cử trực tiếp

---

[1] Khoản 2, 4 Điều 68 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

không yêu cầu một hình thức bỏ phiếu cụ thể nào. Việc bầu cử hoàn toàn có thể tiến hành dưới hình thức bỏ phiếu phi truyền thống như qua thư tín hay điện tử nếu các hình thức này bảo đảm thể hiện được chính xác ý chí lựa chọn của cử tri.

Triết lí của nguyên tắc bầu cử trực tiếp tương đối đơn giản. Khi quyền lực được giao trực tiếp từ người dân thì người được giao quyền lực cũng phải được người dân lựa chọn trực tiếp. Nếu thực hiện sự lựa chọn qua trung gian thì người trung gian có thể sẽ không thể hiện đúng ý chí của người dân. Vì vậy, nguyên tắc bầu cử trực tiếp là nhân tố quan trọng bảo đảm tính dân chủ của cuộc bầu cử, tức là người dân thực sự làm chủ quá trình lựa chọn người nắm giữ quyền lực.

Trong pháp luật hiện hành của Việt Nam, nguyên tắc bầu cử trực tiếp được quy định cụ thể tại Điều 69 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Theo quy định, mỗi cử tri sẽ được phát trước một thẻ cử tri. Đến ngày bầu cử, cử tri phải tự mình đến địa điểm bỏ phiếu, xuất trình thẻ cử tri. Sau đó, cử tri được phát một phiếu bầu cử tương ứng với mỗi cơ quan được bầu. Cử tri phải tự mình viết vào phiếu bầu cử của mình và trực tiếp bỏ phiếu bầu vào hòm phiếu. Chỉ trong trường hợp không thể tự viết được thì cử tri mới có thể nhờ người khác bỏ phiếu; song đích thân cử tri phải bỏ lá phiếu vào hòm phiếu. Nếu không tự mình bỏ phiếu được thì mới được nhờ người khác bỏ hộ phiếu vào hòm phiếu. Quy định tại khoản 4 Điều 69 cũng yêu cầu rằng trong trường hợp cử tri không tự mình đến nơi bỏ phiếu được mà có lí do chính đáng, ví dụ ốm đau, già yếu, khuyết tật, đang bị tạm giam, đang chấp hành biện pháp đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc, thì Tổ bầu cử phải mang hòm phiếu phụ và phiếu bầu tới tận nơi để cử tri trực tiếp bỏ phiếu.

Như vậy, nguyên tắc bầu cử trực tiếp như quy định trong pháp

luật hiện hành của Việt Nam không chỉ chú trọng tới sự trực tiếp về ý chí mà còn hết sức chú trọng tới sự trực tiếp về hình thức. Cử tri không những phải trực tiếp tới địa điểm bầu cử, viết vào phiếu bầu, mà còn phải trực tiếp bỏ lá phiếu vào hòm phiếu. Quy định như vậy có lẽ là hợp lí với trình độ phát triển hiện tại của Việt Nam, khi chưa có điều kiện triển khai các hình thức bỏ phiếu linh hoạt khác. Tuy nhiên, không thể phủ nhận rằng cơ chế có phần máy móc này đã gián tiếp hạn chế việc thực hiện quyền bầu cử của người dân trong trường hợp đang ở nước ngoài vào ngày bầu cử.

5.4. Nguyên tắc bỏ phiếu kín

Nguyên tắc bỏ phiếu kín: Không ai được biết nội dung phiếu bầu của cử tri.

Nguyên tắc bỏ phiếu kín có nội dung là: cuộc bầu cử, đặc biệt là công đoạn viết phiếu và bỏ phiếu, phải được tổ chức sao cho không một ai được biết nội dung của lá phiếu cũng như sự lựa chọn của cử tri ngoài chính bản thân cử tri. Nguyên tắc này đòi hỏi trước tiên bầu cử phải được thực hiện bằng hình thức bỏ phiếu chứ không phải bằng giơ tay biểu quyết. Sau đó, từ công đoạn chuẩn bị phiếu bầu cử, phát phiếu bầu cử đến công đoạn cử tri viết phiếu và bỏ phiếu đều phải bảo đảm bí mật. Ngay cả việc thực hiện nguyên tắc bầu cử trực tiếp cũng phần nào giúp bảo đảm nguyên tắc bỏ phiếu kín, bởi vì chỉ khi cử tri bỏ phiếu trực tiếp thì mới bảo đảm chỉ một mình cử tri biết về sự lựa chọn của mình. Để cụ thể hóa nguyên tắc bỏ phiếu kín, pháp luật hiện hành cũng quy định khi cử tri viết phiếu bầu thì không ai được xem, kể cả thành viên Tổ bầu cử, tức là những người phụ trách bầu cử ở địa phương; nếu có người viết hộ thì người viết hộ phải bảo đảm bí mật phiếu bầu của cử tri[1].

[1] Khoản 3, 5 Điều 69 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

Việc thực hiện nguyên tắc bỏ phiếu kín là nhằm bảo đảm tính khách quan của cuộc bầu cử. Bầu chọn người nắm giữ quyền lực nhà nước là một vấn đề tế nhị. Người được bầu chọn để nắm quyền có thể sẽ có tác động không nhỏ tới đời sống của cử tri. Vì vậy, giữ bí mật phiếu bầu là nhân tố bảo đảm cử tri có thể tiến hành lựa chọn ứng cử viên một cách tự do mà không e ngại bất cứ hậu quả bất lợi nào đối với mình, từ đó bảo đảm tính khách quan của cuộc bầu cử.

6. CÁC CÔNG ĐOẠN CHÍNH CỦA CUỘC BẦU CỬ ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI Ở VIỆT NAM

Cứ 5 năm một lần, toàn thể cử tri của Việt Nam lại đi bầu Quốc hội và HĐND khóa mới vào cùng một ngày, nhưng theo những quy trình phức tạp và độc lập tương đối với nhau. Mặc dù vậy, có thể coi quy trình bầu cử đại biểu Quốc hội là quy trình bầu cử điển hình. Quy trình bầu cử đại biểu HĐND ở các cấp về cơ bản cũng bao gồm các công đoạn giống quy trình bầu cử đại biểu Quốc hội, chỉ khác là ở quy mô nhỏ hơn. Dưới đây trình bày những công đoạn chính của một cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam theo quy định của pháp luật hiện hành.

6.1. Thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử, đơn vị bầu cử, khu vực bỏ phiếu

Các tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội gồm:
- HĐBCQG ở cấp trung ương;
- Uỷ ban bầu cử ở cấp tỉnh;
- Ban bầu cử ở các đơn vị bầu cử; và
- Tổ bầu cử ở các khu vực bỏ phiếu.

Quá trình chuẩn bị cho một cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, kéo dài khoảng 4 tháng trước ngày bầu cử[1], thường bắt đầu bởi công đoạn thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử, xác định đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu. Đây

[1] Điều 5 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

có thể coi là các yếu tố "cơ sở hạ tầng" của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội.

Để cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội được diễn ra, không thể thiếu sự hiện diện của các cơ quan trực tiếp tiến hành các hoạt động tổ chức, sắp xếp, bố trí cơ sở vật chất để người dân có thể đi bỏ phiếu. Đó chính là các tổ chức phụ trách bầu cử, bao gồm HĐBCQG, Uỷ ban bầu cử, Ban bầu cử và Tổ bầu cử:

- HĐBCQG là tổ chức phụ trách bầu cử ở trung ương, do Quốc hội thành lập, có nhiệm vụ quán xuyến toàn bộ quá trình tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội. Cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBCQG được trình bày chi tiết trong Chương XVII.

- Uỷ ban bầu cử là tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội ở cấp tỉnh, do UBND cấp tỉnh thành lập sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Nhiệm vụ của Uỷ ban bầu cử là chỉ đạo việc chuẩn bị và tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội trên địa bàn tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.[1]

- Ban bầu cử là tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội ở các đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội, cũng do UBND cấp tỉnh thành lập sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Nhiệm vụ chính của Ban bầu cử là kiểm tra, đôn đốc, quán xuyến công tác tổ chức bầu cử trong phạm vi đơn vị bầu cử.[2]

[1] Cơ cấu, thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Uỷ ban bầu cử ở tỉnh đối với bầu cử đại biểu Quốc hội được quy định tại Điều 22, 23 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Cần lưu ý là ngoài Uỷ ban bầu cử ở tỉnh được thành lập để tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội trên địa bàn tỉnh, còn có Uỷ ban bầu cử ở huyện, Uỷ ban bầu cử ở xã được thành lập để tổ chức bầu cử các đại biểu HĐND ở các cấp tương ứng.

[2] Cơ cấu, thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ban bầu cử đối với bầu cử đại biểu Quốc hội được quy định tại Điều 24 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại

- Tổ bầu cử là tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội ở các đơn vị hành chính - lãnh thổ cấp xã, tức là cấp cơ sở. Vai trò của Tổ bầu cử hết sức quan trọng bởi đây chính là tổ chức trực tiếp bố trí, sắp xếp cơ sở vật chất để người dân trực tiếp đi bầu. Khác với Uỷ ban bầu cử và Ban bầu cử có sự đa dạng giữa bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu HĐND, ở mỗi đơn vị cấp xã chỉ có một Tổ bầu cử được UBND cấp xã thành lập sau khi thống nhất với Thường trực HĐND và Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp. Tổ bầu cử này tiến hành tổ chức để người dân đi bỏ phiếu bầu cả đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND trên địa bàn.[1]

Ở Việt Nam, các tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu Quốc hội, cũng như các tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu HĐND, đều là các cơ quan lâm thời. Chúng được thành lập chỉ để phục vụ bầu cử và chấm dứt hoạt động khi cuộc bầu cử kết thúc. Do vậy, các tổ chức này không có thành phần nhân sự cố định mà thường gồm những người đến từ các cơ quan chính quyền ở cùng cấp. Không thể phủ nhận rằng đặc điểm này phần nào ảnh hưởng tới tính khách quan của cuộc bầu cử.

Khu vực bỏ phiếu: Đơn vị lãnh thổ được khoanh định để cử tri đi bỏ phiếu.

Bên cạnh việc thành lập các tổ chức phụ trách bầu cử, một công việc hết sức quan trọng khác là xác định các đơn vị bầu cử và khu vực bỏ phiếu. Đây là hai loại đơn vị lãnh thổ được phân chia để phục vụ việc người dân đi bỏ phiếu và xác định kết quả trúng cử. Khái niệm đơn vị bầu cử đã được trình bày ở tiểu mục 4.1 trên đây.

biểu Hội đồng nhân dân năm 2015. Cần lưu ý là ngoài Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử đối với bầu cử đại biểu Quốc hội còn có Ban bầu cử ở đơn vị bầu cử được thành lập để bầu cử đại biểu HĐND các cấp.

[1] Cơ cấu, thành phần, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Tổ bầu cử được quy định tại Điều 25 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

Quốc hội xác định số lượng đơn vị bầu cử, về thực chất là phân chia lãnh thổ Việt Nam thành các đơn vị bầu cử để bầu đại biểu Quốc hội. Việc xác định đơn vị bầu cử luôn được thực hiện trước mỗi cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và chỉ phục vụ cho cuộc bầu cử đó. Đây là điểm đặc thù của Việt Nam bởi trên thế giới công việc xác định đơn vị bầu cử thường được thực hiện 10 năm một lần và độc lập với các cuộc bầu cử để bảo đảm tính khách quan.

Khác với đơn vị bầu cử được hình thành để xác định kết quả trúng cử, khu vực bỏ phiếu được hình thành để tạo sự thuận tiện cho người dân khi đi bỏ phiếu. Mỗi khu vực bỏ phiếu thường có 1 điểm bỏ phiếu để mọi người đến viết phiếu và bỏ lá phiếu vào thùng phiếu. Mỗi đơn vị cấp xã có nhiều khu vực bỏ phiếu do UBND cấp xã xác định với dân số từ khoảng 300 đến 4000 cử tri. Ngoài ra, trong lực lượng vũ trang, bệnh viện, nhà hộ sinh, nhà an dưỡng, cơ sở cai nghiện... có thể thành lập khu vực bỏ phiếu riêng không theo địa bàn dân cư.

6.2. Lập danh sách cử tri và quyền bầu cử

Như đã phân tích, quyền đi bầu cử, là quyền chính trị hết sức quan trọng của công dân. Theo quy định của hiến pháp, quyền này được trao cho tất cả công dân Việt Nam từ đủ 18 tuổi trở lên. Tư cách công dân và độ tuổi 18 cũng được coi là hai hạn chế tối thiểu làm nên tính phổ thông của chế độ bầu cử của Việt Nam. Tuy nhiên, theo pháp luật hiện hành, để có thể thực sự đi bầu cử thì công dân còn phải không được rơi vào một số trường hợp sau[1]:

- Đang bị tước quyền bầu cử theo bản án, quyết định đã có hiệu lực của tòa án;

- Bị kết án tử hình đang trong thời gian thi hành án;

[1] Theo quy định tại khoản 1 Điều 30 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

- Đang chấp hành hình phạt tù và không được hưởng án treo;
- Mất năng lực hành vi dân sự theo quyết định của tòa án.

Cử tri: Công dân Việt Nam, từ đủ 18 tuổi trở lên, không vi phạm điều cấm, có tên ghi trong danh sách cử tri và được phát thẻ cử tri.

Chỉ khi nào đáp ứng được đủ các điều kiện trên đây thì công dân mới được ghi tên vào danh sách cử tri, được phát thẻ cử tri và chính thức trở thành cử tri để đi bầu cử. Danh sách cử tri do UBND cấp xã nơi cử tri thường trú hoặc tạm trú lập và được áp dụng chung cho cả bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Tới ngày bầu cử, cử tri đem thẻ của mình tới địa điểm bỏ phiếu, tại đây ban tổ chức sẽ rà soát tên của cử tri trong danh sách và phát phiếu bầu cho cử tri.

Các điều kiện để được ghi tên vào danh sách cử tri trên đây hoàn toàn có khả năng hạn chế việc thực hiện quyền bầu cử của công dân Việt Nam. Không đáp ứng các điều kiện đó, công dân sẽ không được ghi tên vào danh sách cử tri và không được đi bầu cử. Vì vậy, điều quan trọng là các điều kiện này phải thật sự *hợp lí* để thể hiện được sự cần thiết hạn chế quyền bầu cử. Trong lịch sử hình thành và phát triển của chế định bầu cử không phải lúc nào cũng thể hiện được sự hợp lí đó. Trước đây, pháp luật về bầu cử đại biểu Quốc hội đã từng quy định người đang bị tạm giam thì không được ghi tên vào danh sách cử tri, và do đó không được đi bầu cử.[1]

6.3. Lập danh sách ứng cử viên và quyền ứng cử

Nhân vật trung tâm thứ hai của mỗi cuộc bầu cử, bên cạnh cử tri, là ứng cử viên. Ở Việt Nam, cũng như các nước khác, không thể có tình trạng cử tri có quyền bầu bất kì người nào cũng được.

[1] Điều 23 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Điều đó sẽ dẫn tới việc kết quả bỏ phiếu bị loãng và không có ứng cử viên nào có đủ số phiếu để trúng cử, hệ quả là cơ quan đại diện có thể không thành lập được. Chính vì vậy, trong các cuộc bầu cử đều có công đoạn lập danh sách ứng cử viên, về thực chất là sơ tuyển, hay chọn trước, những người có đủ tiêu chuẩn được bầu để đưa ra người dân lựa chọn chính thức. Việc lập danh sách ứng cử viên luôn bắt đầu từ những người có quyền được ứng cử và kết thúc bằng quy trình, thủ tục sơ tuyển. Tính chính thống của quy trình, thủ tục sơ tuyển là hết sức quan trọng bởi vì ở mức độ nào đó thì quá trình này có tác dụng hạn chế quyền bầu chọn tự do của người dân.

Điều 27 Hiến pháp hiện hành quy định công dân Việt Nam từ đủ 21 tuổi trở lên có quyền ứng cử đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, để có thể được thực hiện quyền ứng cử của mình, công dân Việt Nam còn phải không thuộc một trong các trường hợp sau:[1]

- Đang bị tước quyền ứng cử theo bản án, quyết định của Tòa án đã có hiệu lực;

- Đang chấp hành hình phạt tù, bản án, quyết định hình sự của Tòa án;

- Đang bị hạn chế hoặc mất năng lực hành vi dân sự;

- Đã chấp hành xong bản án, quyết định hình sự của Tòa án nhưng chưa được xóa án tích;

- Đang bị khởi tố bị can; đang chấp hành biện pháp xử lí hành chính đưa vào cơ sở giáo dục bắt buộc, cơ sở cai nghiện bắt buộc hoặc giáo dục tại xã, phường, thị trấn.

Có thể thấy các điều kiện trên đây khắt khe hơn nhiều so với điều kiện để trở thành cử tri, mục đích là để bảo đảm uy tín tối

[1] Theo Điều 37 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

thiểu của ứng cử viên đại biểu Quốc hội. Mặc dù vậy, các điều kiện trên cũng mới chỉ là điều kiện cần; cho dù có đáp ứng được hết thì cũng không có nghĩa là chắc chắn trở thành ứng cử viên đại biểu Quốc hội.

Ứng cử viên: Công dân Việt Nam, từ đủ 21 tuổi trở lên, không vi phạm điều cấm, có tên trong danh sách ứng cử viên.

Công dân Việt Nam có tên trong danh sách ứng cử viên đại biểu Quốc hội thông qua hai cách thức: *được đề cử* hoặc *tự ứng cử*. Dù là bằng cách nào thì người muốn ứng cử đại biểu Quốc hội cũng phải trải qua một quy trình được giới thiệu, gọi là "Quy trình hiệp thương". Đây chính là quy trình "sơ tuyển" ứng cử viên hết sức đặc thù của Việt Nam do Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì thực hiện và áp dụng chung cho bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam không phải là cơ quan nhà nước mà là tổ chức liên minh chính trị, liên hiệp tự nguyện của tổ chức chính trị, các tổ chức chính trị - xã hội, tổ chức xã hội và các cá nhân tiêu biểu trong các giai cấp, tầng lớp xã hội, dân tộc, tôn giáo, người Việt Nam định cư ở nước ngoài, là cơ sở chính trị của chính quyền nhân dân.[1] Việc Mặt trận Tổ quốc Việt Nam chủ trì "Quy trình hiệp thương" là để bảo đảm tính nhân dân của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội. Quy trình hiệp thương được quy định cụ thể tại Mục 2, Chương V Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 và gồm 3 bước, gọi là ba lần hội nghị hiệp thương, tức là các hội nghị triệu tập các tổ chức thành viên của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam để thảo luận và biểu quyết về các vấn đề liên quan tới việc giới thiệu ứng cử viên đại biểu Quốc hội:

- Hội nghị hiệp thương lần thứ nhất được tổ chức ở cấp trung ương và cấp tỉnh để thoả thuận về cơ cấu, thành phần, số lượng

[1] Điều 9 Hiến pháp năm 2013.

người của cơ quan, tổ chức, đơn vị ở trung ương và địa phương được giới thiệu ứng cử đại biểu Quốc hội. Thảo luận tại hội nghị này dựa trên dự kiến trước đó của Ủy ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) về những nội dung tương tự.[1]

Hai cách để trở thành ứng cử viên đại biểu Quốc hội

- Sau khi các hội nghị hiệp thương lần thứ nhất đã thống nhất về các nội dung trên thì biên bản hiệp thương được chuyển tới UBTVQH để cơ quan này tiến hành điều chỉnh lần thứ nhất về số lượng, thành phần, cơ cấu đại biểu. Trên cơ sở điều chỉnh này các cơ quan, tổ chức có liên quan lựa chọn, giới thiệu người ứng cử đại biểu Quốc hội, tức là thủ tục *đề cử* người ứng cử đại biểu Quốc hội.[2] Cũng trong khoảng thời gian này, công dân Việt Nam có đủ các điều kiện trên đây có thể nộp hồ sơ *tự ứng cử* tại Uỷ ban bầu cử của tỉnh nơi mình đang cư trú hoặc công tác thường xuyên.[3] Các hồ sơ đề cử và hồ sơ tự ứng cử sau đó được chuyển tới Mặt trận Tổ quốc ở trung ương và cấp tỉnh để tiến hành hội nghị hiệp thương lần thứ hai. Tại hội nghị này, các tổ chức thành viên Mặt trận Tổ quốc biểu quyết lập danh sách sơ bộ những ứng cử viên đại biểu Quốc hội bao gồm cả người được đề cử và tự ứng cử. Danh sách sơ bộ sau đó được chuyển tới nơi cư trú của các ứng cử viên để lấy ý kiến cử tri, riêng hồ sơ của người tự ứng cử còn được gửi tới nơi công tác để lấy ý kiến. Danh sách sơ bộ cũng được chuyển cho UBTVQH để cơ quan này điều chỉnh lần thứ hai cơ cấu, thành phần, số lượng người được đề cử.[4]

- Sau khi có ý kiến của cử tri nơi cư trú và điều chỉnh lần thứ

[1] Điều 38, 39 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.
[2] Điều 40, 41, 42 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.
[3] Điều 35, 36 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.
[4] Điều 43, 44, 45 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

hai của UBTVQH, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam ở cấp trung ương và cấp tỉnh tổ chức tiếp hội nghị hiệp thương lần thứ ba để các tổ chức thành viên thông qua danh sách những người đủ tiêu chuẩn ứng cử đại biểu Quốc hội. Danh sách này sau đó được chuyển tới HĐBCQG để lập và công bố danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội (sau đây gọi tắt là "danh sách ứng cử viên đại biểu Quốc hội") để đưa ra cho các cử tri bầu chọn. Trong danh sách có tên của từng ứng cử viên và đơn vị bầu cử tương ứng mà ứng cử viên sẽ được bầu.[1]

6.4. Vận động bầu cử

Sau khi danh sách ứng cử viên đại biểu Quốc hội được công bố, các ứng cử viên sẽ đi tiếp xúc cử tri tại đơn vị bầu cử của mình để vận động bầu cử. Một tên gọi khác của "vận động bầu cử" là "tranh cử". Đây là giai đoạn hết sức quan trọng trong quá trình bầu cử và ngày càng được coi trọng hơn. Trong giai đoạn này, các ứng cử viên tham gia các hoạt động nhằm thể hiện bản thân cùng với chương trình hành động của mình để qua đó thu hút phiếu bầu của cử tri. Các hoạt động tranh cử cũng hết sức có ý nghĩa đối với cử tri bởi qua đó cử tri hiểu rõ về các ứng cử viên, từ đó làm cơ sở cho sự lựa chọn của mình. Các hoạt động tranh cử được tổ chức và điều chỉnh hợp lí sẽ làm nền tảng cho sự lựa chọn đúng đắn của cử tri. Các hoạt động tranh cử bị hạn chế hoặc quá nghèo nàn có thể dẫn tới cử tri bầu chọn không chính xác, không tìm được người thực sự có năng lực, đạo đức để gánh vác công việc nhà nước. Vấn đề nằm ở chỗ giai đoạn vận động bầu cử cần được điều chỉnh như thế nào để vừa bảo đảm sự phong phú trong các hoạt động tranh cử, vừa bảo đảm cử tri có đầy đủ thông tin với chất lượng tốt về ứng cử viên để tiến hành bầu chọn.

---

[1] Điều 48, 49, 57 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

Ở Việt Nam các hoạt động vận động bầu cử đại biểu Quốc hội được điều chỉnh khá chặt chẽ. Theo quy định của pháp luật, giai đoạn vận động bầu cử kéo dài từ ngày công bố danh sách chính thức những người ứng cử đại biểu Quốc hội cho tới trước thời điểm bỏ phiếu 24 giờ, với thời gian khoảng hơn 20 ngày.[1] Trong khoảng thời gian đó, ứng cử viên đại biểu Quốc hội chỉ được tiến hành hai loại hoạt động tranh cử:[2]

Hai hình thức tranh cử ở Việt Nam

- Thứ nhất, tham gia các hội nghị tiếp xúc cử tri do Ban thường trực Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cấp tỉnh chủ trì tổ chức; tại các hội nghị này ứng cử viên trình bày chương trình hành động của mình trước cử tri và trao đổi với cử tri về các vấn đề đặt ra.

- Thứ hai, trả lời trên các phương tiện thông tin đại chúng khi được phỏng vấn; nội dung trả lời phỏng vấn cũng xoay quanh chương trình hành động của ứng cử viên.

Có thể thấy ứng cử viên đại biểu Quốc hội Việt Nam chịu sự hạn chế khá lớn trong việc chủ động tiến hành các hoạt động tranh cử. Cho dù có đủ điều kiện vật chất đi nữa thì các ứng cử viên cũng không được tự tổ chức các sự kiện nhằm quảng bá cho mình mà chỉ có thể tham gia vào các hoạt động do các chủ thể khác chủ trì như đề cập trên đây. Sự hạn chế này cho dù bảo đảm được sự bình đẳng giữa các ứng cử viên khi tiếp xúc cử tri song cũng gây ra những bất cập nhất định, cụ thể là do các hoạt động tiếp xúc cử tri được thực hiện với tần suất ít và quy mô hạn chế nên cử tri tại đơn vị bầu cử thường không có đủ thông tin về ứng cử viên để đưa ra sự lựa chọn chính xác.

---

[1] Xem khoản 4 Điều 57 và Điều 64 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

[2] Điều 65, 67 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

6.5. Bỏ phiếu, kiểm phiếu, công bố kết quả và thẩm tra tư cách đại biểu trúng cử

Theo quy định của pháp luật, thời gian của cuộc bỏ phiếu thường bắt đầu từ 7 giờ sáng tới 7 giờ tối, hoặc muộn nhất là 9 giờ tối, của ngày bầu cử. Khi cuộc bỏ phiếu kết thúc, việc kiểm phiếu sẽ được Tổ bầu cử tiến hành ngay tại phòng bỏ phiếu với sự chứng kiến của hai cử tri không phải thành viên Tổ bầu cử. Trước tiên, Tổ bầu cử sẽ loại các phiếu không hợp lệ theo quy định tại khoản 1 Điều 74 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 và kiểm phiếu trên cơ sở các phiếu hợp lệ.

Kết quả kiểm phiếu tại phòng bỏ phiếu sau đó được chuyển tới Ban bầu cử của đơn vị bầu cử tương ứng tập hợp và xác định kết quả bầu cử. Người trúng cử là người được quá một nửa số phiếu bầu hợp lệ, với điều kiện đã có quá nửa tổng số cử tri trong danh sách đi bầu tại đơn vị bầu cử. Trường hợp số người đạt quá nửa số phiếu hợp lệ nhiều hơn số ghế đại biểu Quốc hội tại đơn vị bầu cử thì những người có số phiếu cao nhất tương ứng với số lượng ghế đại biểu Quốc hội sẽ trúng cử.[1] Như vậy, ngay tại thời điểm tập hợp kết quả bỏ phiếu tại Ban bầu cử thì đã có thể biết được ứng cử viên nào trúng cử đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, đó vẫn chưa phải là kết quả chính thức. HĐBCQG sẽ là cơ quan tập hợp kết quả bầu cử tại tất cả các đơn vị bầu cử đại biểu Quốc hội trên cả nước, công bố, thẩm tra và xác nhận tư cách của người trúng cử đại biểu Quốc hội. Sau tất cả các công đoạn đó, HĐBCQG cấp giấy chứng nhận đại biểu Quốc hội khóa mới cho người trúng cử. Đến thời điểm này, ứng cử viên được bầu mới chính thức trở thành đại biểu Quốc hội khóa mới.

[1] Điều 78 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

7. BẦU CỬ THÊM, BẦU CỬ LẠI, BẦU CỬ BỔ SUNG

7.1. Bầu cử lại và bầu cử thêm

Nếu cuộc bầu cử diễn ra một cách suôn sẻ thì toàn bộ 500 đại biểu Quốc hội sẽ được bầu chỉ với lần bỏ phiếu duy nhất trong ngày bầu cử đã định. Song, do quy mô lớn nên cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội cũng có thể xảy ra những trường hợp không mong muốn, dẫn tới việc bầu cử ở một số đơn vị bầu cử không thành công ngay trong ngày bầu cử đã định. Có một số trường hợp có thể xảy ra mà pháp luật đã dự liệu các thủ tục tương ứng để xử lí.

Bầu cử lại

Trường hợp thứ nhất là khi cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội tại một đơn vị bầu cử không đạt quá một nửa tổng số cử tri trong danh sách của đơn vị bầu cử. Với số lượng cử tri thấp như vậy thì không chứng tỏ được rằng những người được chọn có thể đại diện cho ý chí, nguyện vọng của đa số cử tri của đơn vị bầu cử. Chính vì vậy, pháp luật quy định trong trường hợp này Ban bầu cử tại đơn vị bầu cử phải báo cáo ngay cho Uỷ ban bầu cử cấp tỉnh tương ứng để Uỷ ban bầu cử đề nghị HĐBCQG xem xét áp dụng thủ tục *bầu cử lại*. Trường hợp quyết định bầu cử lại thì cuộc bầu cử lại được tổ chức chậm nhất là 15 ngày sau ngày bầu cử đầu tiên. Danh sách ứng cử viên và danh sách cử tri vẫn giữ nguyên như cũ. Nếu trong cuộc bầu cử lại mà số cử tri đi bầu của đơn vị bầu cử đó vẫn thấp hơn 50% thì vẫn tiến hành kiểm phiếu và xác định kết quả như bình thường mà không tiến hành bầu cử lại lần 2.[1]

Bầu cử lại được áp dụng khi cuộc bầu cử có thiếu sót hoặc vi phạm pháp luật.

Cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội ở một khu vực bỏ phiếu hoặc đơn vị bầu cử cũng có thể phải bầu cử lại nếu có vi

[1] Theo Điều 80 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

phạm pháp luật nghiêm trọng. Pháp luật bầu cử hiện hành không quy định rõ những trường hợp cụ thể nào được coi là vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong bầu cử. Song, từ những phân tích lí luận về bầu cử trên đây có thể hiểu vi phạm các nguyên tắc bầu cử hoặc các vi phạm có thể dẫn tới kết quả bầu cử không phản ánh đúng sự lựa chọn khách quan của cử tri là các vi phạm pháp luật nghiêm trọng trong bầu cử. Đối với trường hợp này, tầm ảnh hưởng của vi phạm tới đâu thì tổ chức bầu cử lại tới đó, nghĩa là bầu cử lại có thể tổ chức ở một khu vực bỏ phiếu hoặc đơn vị bầu cử. Về mặt thủ tục, HĐBCQG là cơ quan tự mình quyết định hoặc quyết định bầu cử lại theo đề nghị của UBTVQH, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam hoặc Ủy ban bầu cử ở tỉnh nơi có vi phạm.[1]

Bầu cử thêm được áp dụng khi chưa bầu được đủ số đại biểu.

Trường hợp khác là khi cuộc bầu cử tại một đơn vị bầu cử đã có quá nửa tổng số cử tri đi bầu song số lượng ứng cử viên trúng cử thấp hơn số ghế đại biểu Quốc hội mà đơn vị bầu cử được bầu, ví dụ đơn vị bầu cử được bầu 3 đại biểu Quốc hội song chỉ có 1 ứng cử viên đạt được quá nửa số phiếu bầu, như vậy là còn thiếu 2 đại biểu Quốc hội. Vấn đề đặt ra trong trường hợp này là với quy mô của đơn vị bầu cử thì người dân ở đây đã được dự kiến có tới 3 đại biểu Quốc hội trong khi đó chỉ bầu được 1. Nếu kết quả cuối cùng như vậy thì tiếng nói của người dân tại đơn vị bầu cử trong cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất sẽ quá thấp so với quy mô của đơn vị bầu cử.

Bầu cử thêm

Chính vì vậy pháp luật bầu cử của Việt Nam quy định trong trường hợp này có thể tiến hành áp dụng thủ tục *bầu cử thêm* đại biểu Quốc hội cho đủ số. HĐBCQG

[1] Theo Điều 81 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

quyết định tiến hành bầu cử thêm theo đề nghị của Uỷ ban bầu cử nơi có đơn vị bầu cử bầu thiếu đại biểu. Trong cuộc bầu cử thêm, danh sách ứng cử viên sẽ giống như danh sách bầu cử lần đầu đã lược bớt những đại biểu đã trúng cử ở lần bầu đầu tiên.[1]

7.2. Bầu cử bổ sung

Khác với thủ tục bầu cử lại và bầu cử thêm, thủ tục *bầu cử bổ sung* được đặt ra để xử lí sự thiếu hụt đại biểu Quốc hội sau khi cuộc bầu cử đã hoàn tất và Quốc hội đang hoạt động. Lí do đặt ra thủ tục này là sự thiếu hụt ở một mức độ nào đó số lượng đại biểu Quốc hội đang trong nhiệm kì có thể ảnh hưởng tới tính chất đại diện cao nhất của Quốc hội và do đó việc bổ sung đại biểu Quốc hội là điều cần thiết. Tuy nhiên, pháp luật hiện hành cũng quy định chỉ tiến hành bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội khi có hai điều kiện xảy ra:

- Thứ nhất, thời gian còn lại của nhiệm kì Quốc hội còn hơn 02 năm; và

- Số đại biểu Quốc hội khuyết hơn 10% tổng số đại biểu Quốc hội đã được bầu ở đầu nhiệm kì.

Bầu cử bổ sung được áp dụng khi số lượng đại biểu Quốc hội khuyết quá lớn trong nhiệm kì.

Theo các điều kiện trên, nếu tổng số đại biểu Quốc hội được bầu ở đầu nhiệm kì là 496 người thì chỉ khi nào bị khuyết từ 50 đại biểu Quốc hội trở lên và thời gian còn lại của nhiệm kì Quốc hội còn trên 2 năm mới có thể xem xét việc bầu cử bổ sung. Như vậy là thủ tục bầu cử bổ sung thực ra là một "dự phòng xa" bởi lẽ rất hiếm khi số lượng đại biểu Quốc hội bị thiếu hụt nhiều đến như vậy. Cuộc bầu cử bổ sung do Quốc hội quyết

[1] Điều 79 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

định. Thủ tục bầu cử bổ sung về cơ bản giống với bầu cử chính thức, ví dụ về việc lập danh sách cử tri, quyết định danh sách ứng cử viên, tổ chức ngày bầu cử, xác định kết quả bầu cử... Tuy nhiên, có một số công đoạn được rút gọn hơn, ví dụ ngày bầu cử bổ sung chỉ cần công bố trước 30 ngày thay vì 115 ngày, các tổ chức phụ trách bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội chỉ có Hội đồng bầu cử bổ sung, Ban bầu cử bổ sung ở các đơn vị bầu cử và Tổ bầu cử bổ sung ở các khu vực bỏ phiếu; không có Uỷ ban bầu cử ở cấp tỉnh như cuộc bầu cử chính thức.[1]

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Nêu và phân biệt các khái niệm "bầu cử", "chế độ bầu cử", "chế định bầu cử"?

2. Chế độ bầu cử có vai trò gì trong nền dân chủ hiện đại?

3. Phân tích nội dung và ý nghĩa của các nguyên tắc bầu cử ở Việt Nam.

4. Phân tích sự thể hiện các nguyên tắc bầu cử trong các quy định về bầu cử trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

5. Phân tích cơ chế giới thiệu ứng cử viên đại biểu Quốc hội ở Việt Nam.

6. Nếu một người muốn ứng cử đại biểu Quốc hội ở Việt Nam thì phải đáp ứng những điều kiện gì, trải qua thủ tục nào để có tên trong danh sách ứng cử viên?

7. Lấy một ví dụ trong thực tiễn về một trường hợp phải tổ chức bầu cử lại đại biểu Quốc hội và phân tích ví dụ đó dưới góc độ pháp luật bầu cử.

8. Bình luận các hạn chế pháp lí về quyền bầu cử của người dân dưới góc độ các nguyên tắc bầu cử.

9. Có những lí do nào để pháp luật quy định bầu cử bổ sung đại biểu Quốc hội chỉ áp dụng khi nhiệm kì Quốc hội còn hơn 2 năm và số lượng đại biểu khuyết là hơn 10%?

[1] Điều 89 đến Điều 94 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hồ Chí Minh, Công hàm gửi Chính phủ các nước Trung Quốc, Hoa Kỳ, Liên Xô và Vương quốc Anh ngày 18 tháng 02 năm 1946, *Hồ Chí Minh toàn tập,* Tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2000.

2. Charles Alexander Robinson, Ancient Greece (Hy Lạp cổ đại), Franklin Watts, Inc, 1984.

3. Tenney Frank, Representative government in the acient polities (chính quyền đại diện trong các chính thể cổ đại), The Classical Journal, trang 533-549, quyển 14, số 9, tháng 6 năm 1919.

4. Lê Đình Chân, *Luật Hiến pháp - Khuôn mẫu dân chủ,* Cuốn thứ 1, Tủ sách Đại học Sài Gòn, 1975.

5. John Stewart Mill, Consideration on represenative government (Bàn luận về chính quyền đại diện), Henry Holt and Company, New York, 1873.

6. Hồ Chí Minh, Ý nghĩa tổng tuyển cử (đăng trên báo Cứu quốc số 130, ngày 31 tháng 12 năm 1945), *Hồ Chí Minh toàn tập,* Tập 4, Nxb. Chính trị quốc gia, năm 2000.

7. IDEA, Electoral system design: The new international IDEA Handbook (*Thiết kế chế độ bầu cử: Sổ tay hướng dẫn quốc tế mới của IDEA*), Trydells Tryckeri AB, 2008.

CHƯƠNG X
BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1. KHÁI NIỆM VÀ CẤU TRÚC TỔ CHỨC CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

1.1. Khái niệm bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Để hiểu khái niệm "bộ máy nhà nước" nói chung và "bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam" nói riêng, trước tiên cần hiểu khái niệm "Nhà nước".

Khái niệm "Nhà nước" được nghiên cứu bởi khá nhiều ngành khoa học như khoa học luật hiến pháp, chính trị học, xã hội học, triết học. Mỗi ngành khoa học lại có cách tiếp cận khác nhau và đưa ra các quan điểm khác nhau về khái niệm này. Dưới góc độ khoa học luật hiến pháp, có thể hiểu Nhà nước là một tập hợp mang tính chất chính trị (*Political association*) của người dân sinh sống trên một phạm vi lãnh thổ nhất định nhằm mục đích duy trì trật tự trong xã hội bằng các biện pháp và bộ máy cưỡng chế hợp pháp. Đây là *nghĩa rộng* và *trừu tượng* của khái niệm "Nhà nước". Khi sinh sống trong xã hội, con người có nhiều hình thức tập hợp với nhau thành các thực thể (*associations*) để thực hiện một số hoạt động nào đó có mục đích nhất định mà tất cả các thành viên đều hướng tới, ví dụ nhà nước, nhà thờ, hội thánh, công ty, câu lạc bộ. Trong các hình thức này, Nhà nước là đặc biệt nhất bởi nó được hình thành để thực hiện quyền lực chính trị, tức là quyền lực cưỡng chế chung hợp pháp trên phạm vi toàn lãnh thổ nhằm duy trì trật tự nhất định. Nhà nước hiện thực hoá sứ mệnh này thông qua việc độc quyền ban hành và thực thi pháp luật. Theo Hans Kelsen, một học giả pháp lí người Mỹ gốc Áo nổi tiếng giữa thế kỉ XX: "... Nhà nước là một xã hội "chính trị" hoặc xã hội được tổ chức một cách chính trị (politically organized). Theo nghĩa này, trong nhà nước tồn tại một trật tự được duy trì bởi việc sử dụng vũ lực và nhà nước độc quyền sử dụng vũ lực đó thông qua việc ban hành và thực thi pháp luật. Sở dĩ nhà nước là

một xã hội được tổ chức theo cách thức chính trị là bởi vì đó là một cộng đồng được tập hợp bởi một trật tự có tính bắt buộc chung, trật tự đó chính là pháp luật".[1]

Ở góc độ phân tích giải phẫu, Nhà nước theo nghĩa rộng trên đây được hiểu như một sự tập hợp của ba yếu tố cơ bản: bộ máy thi hành quyền lực chính trị, lãnh thổ và dân cư. *Trước tiên*, nhà nước là tập hợp của các thiết chế (cơ quan) nắm giữ công cụ cưỡng chế và bạo lực một cách chính đáng, đây chính là sự hiện diện của quyền lực nhà nước. Các thiết chế nhà nước này có đội ngũ nhân sự riêng và tồn tại thường trực trong khoảng thời gian không giới hạn. *Thứ hai*, những thiết chế nhà nước kiểm soát một phạm vi lãnh thổ địa lí nhất định, thường được đề cập tới như một xã hội. Theo nghĩa này, nhà nước chăm lo các công việc đối nội trong phạm vi lãnh thổ của mình cũng như các công việc đối ngoại trong mối quan hệ với các nước khác. *Thứ ba*, nhà nước độc quyền ban hành các quy định mang giá trị bắt buộc, tức là pháp luật, trong phạm vi lãnh thổ của mình và đối với phạm vi dân cư sinh sống trên phạm vi lãnh thổ đó.[2] Quan điểm của các học giả Sô-viết trước đây, mặc dù nhấn mạnh tính giai cấp của nhà nước, song cũng gián tiếp công nhận khái niệm Nhà nước bao gồm ba thành tố nêu trên.[3]

Với khái niệm "Nhà nước" được hiểu như trên đây, thuật ngữ "bộ máy nhà nước" đề cập tới thành tố đầu tiên của Nhà nước. Nhìn ở góc độ trừu tượng thì yếu tố này chính là thứ quyền lực

---

[1] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (*Lí luận chung về pháp luật và nhà nước*), dịch bởi Anders Wedberg, Nxb. Đại học Havard, Massachusetts, 1946, tr. 189 - 190.

[2] Joel Krieger, *The Oxford Companion to Politics of the world* (*Cẩm nang chuyên đề của Đại học Oxford về chính trị thế giới*), Oxford University Press, 2001 tr. 802; Hans Kelsen, *General Theory of Law and State (Lí luận chung về pháp luật và nhà nước*), dịch bởi Anders Wedberg, Nxb. Đại học Havard, Massachusetts, 1946, tr. 207 - 269.

[3] V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of State and Law (Những vấn đề cơ bản của Lý luận XHCN về nhà nước và pháp luật)*, Nxb. Tiến bộ, Moscow, 1979, tr. 44, 45.

chính trị hiện diện trong Nhà nước; còn nhìn ở góc độ cụ thể thì đó chính là sự hiện diện của một hệ thống tổ chức của con người trực tiếp thực hiện thứ quyền lực chính trị đó trên phạm vi lãnh thổ của Nhà nước. Trong suốt chương trình của môn học Luật hiến pháp, thuật ngữ "bộ máy nhà nước" hay "bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam" thường sử dụng nhiều hơn ở góc độ cụ thể. Trong ba thành tố của Nhà nước theo nghĩa rộng phân tích trên đây thì bộ máy nhà nước cũng là thành tố quan trọng và nổi bật nhất. Không có bộ máy nhà nước thì không có Nhà nước. Chính vì vậy, bộ máy nhà nước cũng thường được hiểu như *nghĩa hẹp* của Nhà nước và thuật ngữ "Nhà nước" cũng có thể được dùng để chỉ bộ máy nhà nước.

Như vậy, nếu quyền lực nhà nước là thứ quyền lực duy nhất có giá trị bắt buộc trên toàn bộ lãnh thổ và đối với mọi chủ thể trong phạm vi lãnh thổ đó thì bộ máy nhà nước là cấu trúc tổ chức hiện thực hoá, trực tiếp nắm giữ và thực thi thứ quyền lực đó. Cấu trúc này là một hệ thống bao gồm các chủ thể độc lập tương đối với nhau bởi chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và tổ chức, song cùng tạo thành một chỉnh thể thống nhất để thực hiện quyền lực nhà nước đáp ứng được các tiêu chuẩn của một nhà nước hiện đại như dân chủ, pháp quyền, bảo đảm nhân quyền và hiệu quả. Các chủ thể này được gọi là các *cơ quan nhà nước*. Có thể nói, nếu bộ máy nhà nước là yếu tố cấu thành Nhà nước thì Cơ quan nhà nước là yếu tố cấu thành bộ máy nhà nước. Các học giả Sô-viết trước đây thường định nghĩa "tổng thể các cơ quan nhà nước với những nhiệm vụ, quyền hạn riêng của nó tham gia vào quá trình thực hiện các chức năng, quyền lực nhà nước được gọi là bộ máy nhà nước. Mỗi cơ quan nhà nước đều có phạm vi quyền hạn, chức năng và nhiệm vụ riêng mà theo đó nó tham gia vào quá trình thực hiện các công việc của nhà nước".[1] Mặc dù định nghĩa này phản

---

[1] V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of State and Law (Những vấn đề cơ bản của Lý luận XHCN về nhà nước và pháp luật)*, Nxb. Tiến bộ, Moscow, 1979, tr. 75.

ánh bộ máy nhà nước từ góc độ tổ chức, song nó khá cụ thể, dễ hiểu và dễ liên hệ với từng bộ máy nhà nước cụ thể trong thực tiễn. Ví dụ: Bộ máy nhà nước thời phong kiến thường có sự hiện diện của một nhà vua, bộ máy nhà nước hiện đại thường có sự hiện diện của các cơ quan dân cử như nghị viện v.v.. Cách định nghĩa này cũng dễ phân biệt bộ máy nhà nước ở các quốc gia khác nhau, ví dụ bộ máy nhà nước Đức ở trung ương có Tổng thống, Nghị viện…, bộ máy nhà nước Vương Quốc Anh ở trung ương có Nhà vua, Nghị viện, Chính phủ... Như vậy, bộ máy nhà nước giống như một cỗ máy còn các cơ quan nhà nước là các bánh xe ráp nối với nhau tạo thành cỗ máy đó.

Với khái niệm chung về bộ máy nhà nước như trên, có thể hiểu "bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam" là cấu trúc tổ chức trực tiếp nắm giữ và thực thi quyền lực nhà nước, tức là bộ máy nhà nước của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Ở góc độ luật hiến pháp, khi nói tới "Cơ quan nhà nước" là nói tới yếu tố cấu thành chính của nó như: chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức - nhân sự. Các thuật ngữ này cũng sẽ được sử dụng thường xuyên và xuyên suốt quá trình khảo cứu các cơ quan nhà nước cụ thể trong chương trình môn học Luật hiến pháp.

"Chức năng" của cơ quan nhà nước là lĩnh vực hoặc những lĩnh vực hoạt động chính của cơ quan đó, ví dụ lĩnh vực - chức năng lập pháp, lĩnh vực - chức năng hành pháp, lĩnh vực - chức năng tư pháp, lĩnh vực - chức năng kiểm soát quyền lực, lĩnh vực - chức năng công tố, lĩnh vực - chức năng quản lí hành chính nhà nước… Chức năng của mỗi cơ quan nhà nước cũng có thể được hạn định trong một phạm vi lãnh thổ mà cơ quan nhà nước đó có thẩm quyền. Nhìn tổng thể, chức năng của mỗi cơ quan nhà nước là một phần chức năng chung của bộ máy nhà nước. Chức năng của các cơ quan nhà nước thường phải riêng biệt với nhau bởi lẽ nếu có sự trùng nhau thì nghĩa là đã có tình trạng hai hay nhiều cơ quan cùng thực hiện cùng một mảng công việc của nhà nước. Có thể nói, chức

năng là lí do cho sự ra đời của cơ quan nhà nước; nó là yếu tố quan trọng nhất "định nghĩa" một cơ quan nhà nước. Hans Kelsen viết: "Bất cứ ai thực hiện trọn vẹn một chức năng nhà nước do pháp luật quy định thì đều được gọi là một cơ quan (nhà nước)".[1] Theo nghĩa này, một cơ quan nhà nước có thể chỉ có một người, ví dụ Tổng thống, Chủ tịch nước hoặc một tập thể, ví dụ Quốc hội, Chính phủ... miễn là các cơ quan này thực hiện chức năng riêng.

Căn cứ vào chức năng, cơ quan nhà nước được giao thẩm quyền nhất định, tức là tổng thể các nhiệm vụ và quyền hạn cụ thể được quy định trong hiến pháp và các văn bản pháp luật khác. Cơ quan nhà nước sử dụng và viện dẫn các nhiệm vụ, quyền hạn này để tiến hành các hoạt động cụ thể nhằm thực hiện chức năng của mình. Cũng có thể nói, nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đem đến sự bảo đảm pháp lí cho việc thực hiện chức năng của cơ quan nhà nước đó. Chính vì vậy, phạm vi thẩm quyền của cơ quan nhà nước luôn được quy định phù hợp với chức năng của nó. Ví dụ: Quốc hội Việt Nam có chức năng lập pháp thì có quyền ban hành các đạo luật; TAND có chức năng tư pháp thì có nhiệm vụ bảo vệ công lí, có quyền xét xử và giải thích pháp luật...

Nếu "nhiệm vụ, quyền hạn" là yếu tố bảo đảm về mặt pháp lí thì "cơ cấu tổ chức - nhân sự" là yếu tố bảo đảm về mặt vật chất cho hoạt động của một cơ quan nhà nước. Mọi cơ quan nhà nước đều được tạo thành bởi con người, được sắp xếp thành các bộ phận trong cơ cấu tổ chức phù hợp với việc thực hiện chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn. Cơ cấu tổ chức của một cơ quan nhà nước cũng phải phù hợp với tính chất hoạt động, tức là đặc điểm chủ đạo xuất phát từ cách thức hình thành và nội dung nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan đó. Ví dụ: Quốc hội có tính chất là cơ

[1] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State (Lý luận chung về pháp luật và nhà nước)*, dịch bởi Anders Wedberg, Nxb. Đại học Havard, Massachusetts, 1946, tr. 192.

quan đại diện của nhân dân nên có cơ cấu tổ chức theo kiểu hội đồng với các uỷ ban giúp việc; trong khi đó, các Bộ là các cơ quan hành chính nhà nước có tính chất thủ trưởng chế nên trong cơ cấu tổ chức xoay quanh một người có thẩm quyền và trách nhiệm cao nhất là bộ trưởng... Nhân sự trong các cơ quan nhà nước cũng là vấn đề cần bàn tới. Những người nắm giữ chức vụ, quyền hạn cụ thể trong một cơ quan nhà nước thường có hai tư cách. Thứ nhất, họ là người nhân danh quyền lực thực hiện một phần nào đó của chức năng nhà nước, ví dụ Thủ tướng Chính phủ đại diện nhà nước khi điều hành hoạt động của Chính phủ, Thẩm phán đại diện nhà nước khi xét xử... Khi thực hiện nhiệm vụ của mình, họ là "người nhà nước" và có thể được hưởng các đặc quyền tương ứng với nhiệm vụ và quyền hạn mà họ phải thực hiện. Tuy nhiên, ở góc độ thứ hai, họ cũng là những người dân bình thường. Do đó, trong hoàn cảnh không thực hiện nhiệm vụ nhà nước thì họ là con người bình thường, có quyền, lợi ích và nghĩa vụ pháp lí cũng như những người bình thường khác.

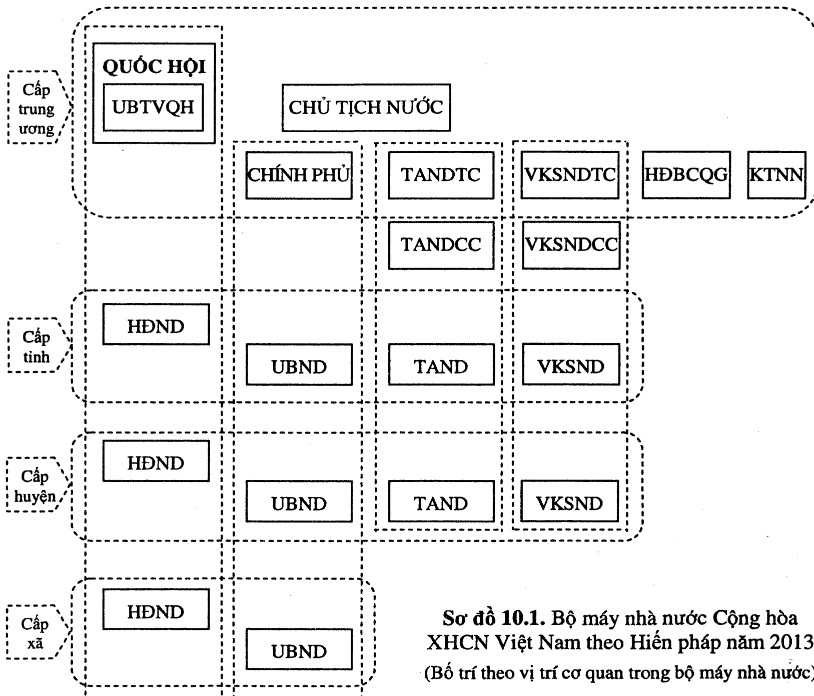
1.2. Cấu trúc tổ chức của bộ máy nhà nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam

Bộ máy nhà nước ở các quốc gia trên thế giới đều được cấu thành bởi các cơ quan nhà nước. Các cơ quan nhà nước không tồn tại một cách hoàn toàn độc lập với nhau mà luôn có mối liên hệ, tương tác với các cơ quan khác trong một cấu trúc tổ chức nhất định để tạo thành một chỉnh thể thống nhất. Trong khi bộ máy nhà nước là hiện tượng tồn tại ổn định và lâu dài của Nhà nước thì cấu trúc tổ chức của bộ máy nhà nước của một quốc gia cụ thể lại có thể thay đổi theo từng thời kì tuỳ thuộc vào các điều kiện kinh tế, xã hội, lịch sử, văn hoá... của quốc gia đó.

Theo Hiến pháp năm 2013, cấu trúc tổ chức của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam hiện nay có thể được mô tả khái quát theo các tiêu chí sau (tham khảo Sơ đồ 10.1):

* *Thứ nhất*, xét theo chức năng của các cơ quan nhà nước, cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam bao gồm các hệ thống và nhóm cơ quan sau:

- Nhóm các cơ quan dân cử bao gồm Quốc hội và HĐND các cấp. Hệ thống cơ quan này do người dân bầu ra ở cấp trung ương (Quốc hội) và địa phương (HĐND cấp tỉnh, huyện, xã) để thực hiện chức năng thay mặt nhân dân quyết định những vấn đề quan trọng nhất ở trung ương và địa phương. Với vai trò đại diện như vậy, Quốc hội và HĐND các cấp còn được gọi là các cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có địa vị hiến định và luật định cao hơn các cơ quan nhà nước khác ở cùng cấp.



Sơ đồ 10.1. Bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013
(Bố trí theo vị trí cơ quan trong bộ máy nhà nước)

- Hệ thống cơ quan chấp hành gồm Chính phủ ở cấp trung ương và UBND ở cấp địa phương. Lí do được gọi là các cơ quan chấp hành bởi vì các cơ quan này được các cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp bầu ra với chức năng chung là chấp hành các quyết định của các cơ quan quyền lực nhà nước cùng cấp. Khi tổ chức thực hiện quyết định của cơ quan quyền lực, Chính phủ và UBND các cấp cũng trực tiếp điều hành công việc của nhà nước tác động lên xã hội. Vì vậy, các cơ quan này cũng được gọi là các cơ quan hành chính nhà nước. Chính phủ và UBND các cấp nằm trong một cơ cấu tổ chức theo ngành dọc từ trung ương tới các đơn vị hành chính cấp tỉnh, huyện, xã, trong đó các cơ quan cấp trên có quyền ra lệnh cho các cơ quan cấp dưới, qua đó tạo thành một hệ thống cơ quan hành chính nhà nước thống nhất từ trung ương tới địa phương. Vì có chức năng trực tiếp tổ chức thực hiện công việc nhà nước nên hệ thống cơ quan chấp hành luôn là hệ thống cơ quan đồ sộ nhất của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam cũng như bất kì bộ máy nhà nước nào. Đối với người dân thì đây cũng là nơi họ cảm nhận một cách trực tiếp nhất về hoạt động của Nhà nước. Vì vậy, hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước cũng luôn là hình ảnh trực tiếp nhất về Nhà nước đối với người dân.

- Hệ thống cơ quan TAND gồm TANDTC ở trung ương, các TANDCC, các TAND cấp tỉnh và các TAND cấp huyện. Các toà án có chức năng xét xử các tranh chấp, áp dụng pháp luật để xử lí các vi phạm. Nhiệm vụ cao nhất của toà án là bảo vệ công lí, bảo vệ pháp luật, chính vì vậy tòa án được hiến pháp quy định là "cơ quan... thực hiện quyền tư pháp".[1] Hệ thống TAND cũng được thiết lập theo chiều dọc với TANDTC là cơ quan xét xử cao nhất. Tuy nhiên, về mặt pháp lí thì TAND cấp trên không có quyền chỉ

[1] Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

đạo hoạt động xét xử đối với TAND cấp dưới bởi lẽ mỗi toà án đều hoạt động theo nguyên tắc thẩm phán và hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Lưu ý là trong tổ chức của hệ thống TAND còn có các tòa án quân sự. Các tòa án quân sự hình thành một cấu trúc riêng bao gồm Tòa án quân sự trung ương; các Tòa án quân sự cấp quân khu và tương đương; các Tòa án quân sự khu vực. Các tòa án này không được bố trí theo cấp hành chính lãnh thổ hay cấp xét xử thông thường mà theo cấu trúc tổ chức lực lượng trong quân đội.[1] Do khuôn khổ hạn hẹp nên Sơ đồ 10.1 không thể hiện các tòa án quân sự ở các cấp.

- Hệ thống VKSND bao gồm VKSNDTC, các VKSNDCC, VKSND cấp tỉnh và VKSND cấp huyện. Chức năng của VKSND là công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp. Công tố là hoạt động thay mặt nhà nước buộc tội hình sự đối với bị cáo trước toà án. Chính vì vậy, cơ cấu tổ chức của hệ thống VKSND hoàn toàn giống hệ thống TAND. Các VKSND tạo thành một hệ thống cơ quan đặc thù của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, có nguồn gốc từ mô hình tổ chức bộ máy nhà nước XHCN trước đây. Cơ quan tương đồng với cơ quan này ở các quốc gia trên thế giới là Viện công tố với chức năng duy nhất là chức năng công tố. Lưu ý là trong hệ thống VKSND cũng có một cấu trúc riêng của các viện kiểm sát quân sự. Các viện kiểm sát quân sự cũng được bố trí giống với hệ thống tòa án quân sự, bao gồm Viện kiểm sát quân sự trung ương; các Viện kiểm sát quân sự cấp quân khu và tương đương; các Viện kiểm sát quân sự khu vực.[2] Do khuôn khổ hạn hẹp nên Sơ đồ 10.1 cũng không thể hiện các viện kiểm sát quân sự các cấp.

- Nhóm các cơ quan hiến định độc lập gồm Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước. Đây là hai cơ quan mới xuất

[1] Chương VI Luật tổ chức TAND năm 2014.
[2] Điều 50 - 57 Luật tổ chức VKSND năm 2014.

hiện trong cơ cấu tổ chức hiến định của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam kể từ Hiến pháp năm 2013.[1] Hai cơ quan này đều do Quốc hội thành lập với chức năng giám sát việc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước ở những góc độ khác nhau, đối với Hội đồng bầu cử quốc gia là ở góc độ hình thành cơ quan đại diện còn đối với Kiểm toán nhà nước là ở góc độ chi tiêu từ ngân sách nhà nước. Với chức năng như vậy, Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước được tổ chức độc lập với nhau và giữa chúng không tồn tại mối quan hệ gắn bó chặt chẽ để có thể tạo thành một hệ thống giống như các hệ thống cơ quan đề cập trên đây.

Ngoài các hệ thống cơ quan và nhóm cơ quan đề cập trên đây, trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam hiện nay còn có một cơ quan chỉ có một người, đó là Chủ tịch nước. Chủ tịch nước Cộng hòa XHCN Việt Nam có vị trí là người đứng đầu nhà nước, thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân, thực hiện chức năng nguyên thủ quốc gia, đại diện cho Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trong các mối quan hệ đối nội và đối ngoại. Mặc dù là người đứng đầu nhà nước song nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước hiện nay chủ yếu mang tính chất lễ nghi.

* *Thứ hai*, xét theo góc độ phạm vi lãnh thổ thuộc thẩm quyền của từng cơ quan nhà nước, các cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam có thể được phân thành các nhóm như sau:

- Hệ thống các cơ quan nhà nước ở Trung ương gồm Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Hội đồng bầu cử quốc gia và KTNN. UBTVQH là cơ quan thường vụ của Quốc hội có một số nhiệm vụ, quyền hạn riêng song nằm trong cơ cấu tổ chức của Quốc hội. Các cơ quan nhà nước ở trung ương có

[1] Hai cơ quan này được quy định tại Chương X Hiến pháp năm 2013.

phạm vi thẩm quyền bao trùm toàn bộ lãnh thổ Việt Nam, điều này có nghĩa là các quyết định, văn bản của các cơ quan này có hiệu lực thực thi trong toàn quốc. Hình dung một cách đơn giản theo thứ bậc cao thấp, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và do đó nắm giữ vị trí cao nhất. Chủ tịch nước và UBTVQH do Quốc hội bầu ra, đứng ở vị trí thứ hai và chịu sự giám sát của Quốc hội. Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC có vị trí ngang bằng nhau và đứng ở vị trí thứ ba, có nghĩa là các cơ quan này chịu sự giám sát của cả Quốc hội, Chủ tịch nước và UBTVQH.

- Hệ thống các cơ quan nhà nước ở địa phương tại các cấp đơn vị hành chính lãnh thổ: cấp tỉnh (gồm các tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương), cấp huyện (gồm các huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương), cấp xã (gồm các xã, phường, thị trấn). Ở các cấp đơn vị hành chính lãnh thổ này có sự hiện diện của hệ thống các cơ quan nhà nước được tổ chức theo mô hình giống nhau và phản chiếu mô hình tổ chức của các cơ quan nhà nước ở trung ương. Theo đó, tại các đơn vị hành chính cấp tỉnh có HĐND, UBND, TAND và VKSND cấp tỉnh; tại đơn vị hành chính cấp huyện có tất cả các cơ quan tương tự cấp tỉnh với phạm vi thẩm quyền bao trùm địa bàn cấp huyện; còn ở cấp xã không có TAND, VKSND mà chỉ có HĐND và UBND. Trong các cơ quan nhà nước ở địa phương thì HĐND là cơ quan dân cử duy nhất và do đó là cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương, có địa vị pháp lí cao hơn các cơ quan nhà nước khác ở địa phương. Cơ cấu tổ chức của hệ thống các cơ quan nhà nước ở địa phương theo kiểu "đồng phục" như trên làm cho bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam dường như được hợp thành bởi những bộ máy nhà nước thành phần tương đối độc lập với nhau ở các đơn vị hành chính lãnh thổ khác nhau của đất nước. Điều này đã và đang gây ra một số bất cập liên quan tới sự nhất quán trong hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung.

- Như minh họa ở Sơ đồ 10.1, bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam hiện nay còn có hai loại cơ quan có thẩm quyền lãnh thổ tương đối đặc biệt, đó là TANDCC và VKSNDCC. Hai loại cơ quan này mới được hình thành kể từ năm 2015, khi Luật tổ chức TAND năm 2014 và Luật tổ chức VKSND năm 2014 được đưa vào thực hiện. Hiện tại, 3 TANDCC có thẩm quyền xét xử trên phạm vi lãnh thổ của các khu vực phía Bắc, Trung và Nam; 3 VKSNDCC cũng có thẩm quyền công tố và kiểm sát tư pháp trên 3 phạm vi lãnh thổ tương tự. Cần lưu ý là các phạm vi lãnh thổ này chỉ được hình thành để phục vụ hoạt động của TANDCC và VKSNDCC. Đây không phải là các đơn vị hành chính lãnh thổ và do đó không có các cơ quan chính quyền: HĐND và UBND.

2. BỘ MÁY NHÀ NƯỚC VIỆT NAM QUA CÁC GIAI ĐOẠN HIẾN PHÁP

Vì tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước luôn là vấn đề hệ trọng của các quốc gia nên bộ máy nhà nước nói chung thường có cấu trúc tổ chức ổn định. Sự ổn định của bộ máy nhà nước cũng bảo đảm sự ổn định và phát triển của đất nước nói chung, điều này thể hiện qua sự ổn định của bộ máy nhà nước ở Hoa Kỳ, Vương quốc Anh, Nhật Bản... Mặc dù vậy, khi điều kiện, hoàn cảnh lịch sử về chính trị, kinh tế, xã hội thay đổi thì bộ máy nhà nước cũng có thể được điều chỉnh cho phù hợp.

Ở Việt Nam cho tới nay đã có 5 bản hiến pháp. Mỗi bản hiến pháp gắn với một giai đoạn phát triển của đất nước với những nét đặc thù riêng. Mỗi bản hiến pháp cũng quy định về bộ máy nhà nước trong thời kì tương ứng với đặc điểm và tính chất riêng. Các tiểu mục dưới đây trình bày một cách khái quát những đặc điểm và tính chất nổi bật nhất của bộ máy nhà nước qua 5 bản hiến pháp.

2.1. Bộ máy nhà nước Việt Nam giai đoạn Hiến pháp năm 1946

Ngày 2 tháng 9 năm 1945, Bác Hồ đọc Bản tuyên ngôn độc

lập khai sinh Nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa tại Quảng trường Ba Đình. Ngay sau đó, công tác xây dựng bộ máy nhà nước kiểu mới, dân chủ với nhân dân đã được khẩn trương tiến hành. Ngày 1 tháng 01 năm 1946, Chính phủ liên hiệp lâm thời được thành lập.[1] Ngày 06 tháng 01 năm 1946, Quốc hội khóa 1 được bầu thông qua tổng tuyển cử toàn quốc. Ngày 02 tháng 3 năm 1946, Quốc hội khóa 1 thành lập Chính phủ Liên hiệp kháng chiến. Ngày 09 tháng 11 năm 1946, Quốc hội khóa 1 thông qua Hiến pháp đầu tiên của Nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, thường được gọi là Hiến pháp năm 1946. Cùng khoảng thời gian này, Thực dân Pháp nhăm nhe quay lại xâm lược nước ta một lần nữa. Ngày 19 tháng 12 năm 1946, Bác Hồ ra Lời kêu gọi toàn quốc kháng chiến, lực lượng cách mạng sau đó rút khỏi Hà Nội và tiến hành cuộc kháng chiến trường kì chống Thực dân Pháp trong suốt 9 năm (1946-1954). Như vậy, hoàn cảnh lịch sử trong giai đoạn này đặc trưng bởi bối cảnh chính trị - xã hội đầy khó khăn: nhà nước non trẻ mới được thành lập và ngay lập tức đứng trước nguy cơ bị đe dọa; môi trường chính trị trong nước phức tạp cùng sự xuất hiện của nhiều đảng, phái chính trị với những quan điểm khác nhau; phần lớn diện tích lãnh thổ của chúng ta vẫn nằm dưới sự chiếm đóng của thế lực ngoại xâm…

Trong bối cảnh lịch sử như vậy, bộ máy nhà nước Việt Nam trong thời kì này mang ba đặc điểm nổi bật như sau:

Thứ nhất, bộ máy nhà nước Việt Nam thời kì Hiến pháp năm 1946 là bộ máy nhà nước dân chủ cộng hòa, chưa phải là bộ máy nhà nước XHCN như các bản hiến pháp sau. Điều này không những được khẳng định tại Điều thứ 1 Hiến pháp năm 1946: "Nước Việt Nam là một nước dân chủ cộng hoà" mà còn được thể hiện qua cách thức vận hành của hệ thống chính trị. Trong Hiến

[1] http://www.baotanghochiminh.vn/TabId/495/ArticleId/1644/PreTabId/465/Default.aspx

pháp năm 1946 chưa quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Đông Dương hay bất kì đảng, phái chính trị nào. Trên thực tế, giai đoạn Hiến pháp năm 1946 tồn tại nhiều đảng phái chính trị tham gia công việc của nhà nước; thành phần của Quốc hội khoá I được bầu ngày 06 tháng 01 năm 1946 cũng có 57% đại diện của các đảng, phái chính trị khác nhau như Việt Minh, Đảng Xã hội, Đảng Dân chủ, Việt Nam Quốc dân Đảng, Việt Nam Cách mệnh Đồng minh Hội và khá nhiều đại biểu không đảng phái (43%).[1] Cơ cấu, tổ chức bộ máy nhà nước phản ánh khá rõ thuyết phân quyền, tương tự bộ máy nhà nước tư sản: Chủ tịch nước do Nghị viện bầu ra và đứng đầu Chính phủ song có địa vị khá độc lập với cơ quan bầu ra mình; thẩm phán do Chính phủ bổ nhiệm song hoạt động theo nguyên tắc độc lập, chỉ tuân theo pháp luật. Các quy định của Hiến pháp năm 1946 cho thấy cơ cấu tổ chức của bộ máy nhà nước giai đoạn này chưa mang những đặc điểm của bộ máy nhà nước XHCN.

Thứ hai, bộ máy nhà nước quy định trong Hiến pháp năm 1946 chưa được thành lập trên thực tế. Chỉ 40 ngày sau khi Hiến pháp năm 1946 được thông qua, Chính phủ liên hiệp kháng chiến đã rút lên vùng núi phía Bắc để tiến hành cuộc kháng chiến trường kì. Do hoàn cảnh lịch sử, Hiến pháp năm 1946 tuy đã được thông qua nhưng chưa được công bố, Nghị viện theo Hiến pháp năm 1946 cũng chưa được bầu và theo đó các cơ quan khác như Chủ tịch nước, Chính phủ cũng chưa được thành lập theo Hiến pháp năm 1946. Trên thực tế, hầu hết công việc nhà nước trong thời gian này được điều hành bởi các sắc lệnh do Chủ tịch Hồ Chí Minh ban hành với tư cách Chủ tịch Chính phủ được thành lập từ

[1] Văn phòng Quốc hội, *Lịch sử Quốc hội Việt Nam 1946 - 1960,* tr. 52; Lê Thanh Vân, *Một số vấn đề về đổi mới tổ chức, hoạt động của Quốc hội,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2007, tr. 29, 40; Đỗ Ngọc Hải, *Hoạt động của Quốc hội trong điều kiện Việt Nam là thành viên của WTO,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2009, tr. 60.

trước Hiến pháp năm 1946. Bên cạnh đó, Quốc hội khoá 1 làm nhiệm vụ của Nghị viện theo quy định của Hiến pháp năm 1946.

Thứ ba, Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1946 có vị trí và quyền hạn hết sức đặc biệt trong bộ máy nhà nước. Chủ tịch nước vừa là người đứng đầu Nhà nước, vừa là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng chỉ là người đứng đầu Nội các trong Chính phủ.[1] Chủ tịch nước do Nghị viện bầu với tỉ lệ phiếu 2/3, nhưng trong khi Nghị viện có nhiệm kì 3 năm thì Chủ tịch nước lại có nhiệm kì 5 năm và có thể được bầu lại.[2] Hiến pháp năm 1946 quy định Nghị viện có thể bất tín nhiệm Nội các, Thủ tướng,[3] song lại không có quy định về việc bất tín nhiệm đối với Chủ tịch nước. Như vậy là vai trò kiểm soát về mặt chính trị của Nghị viện đối với Chủ tịch nước là khá hạn chế. Đặc biệt hơn nữa, Chủ tịch nước của Hiến pháp năm 1946 còn quy định Chủ tịch nước "không phải chịu một trách nhiệm nào, trừ khi phạm tội phản quốc" và để xét xử tội danh này, Nghị viện phải thành lập một toà án đặc biệt.[4] Với những đặc quyền trên đây, có thể nói Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa thời kì Hiến pháp năm 1946 là một vị trí bất khả xâm phạm, một vị trí mà không Chủ tịch nước nào ở các bản hiến pháp sau này có được.

2.2. Bộ máy nhà nước Việt Nam giai đoạn Hiến pháp năm 1959

Sau Chiến thắng Điện Biên Phủ ngày 7 tháng 5 năm 1954, lịch sử cách mạng Việt Nam bước sang trang mới. Vai trò lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam (nay là Đảng Cộng sản Việt Nam) đã được khẳng định vững chắc. Tuy nhiên, sau khi Thực dân Pháp bội ước Hiệp định Geneva năm 1954, đất nước Việt Nam bị chia

[1] Điều thứ 44 Hiến pháp năm 1946.
[2] Điều thứ 24, 45 Hiến pháp năm 1946.
[3] Điều thứ 54 Hiến pháp năm 1946.
[4] Điều thứ 50, 51 Hiến pháp năm 1946.

cắt thành hai miền: Miền Bắc đã hoàn toàn giải phóng và đi theo con đường xây dựng CNXH, miền Nam vẫn thuộc chế độ thực dân và sau đó hình thành chế độ xã hội khác với miền Bắc. Với bối cảnh lịch sử như vậy, bộ máy nhà nước Việt Nam trong giai đoạn này mang ba đặc điểm nổi bật sau:

Thứ nhất, vai trò lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam đã bắt đầu được ghi nhận trong hiến pháp. Lời nói đầu của Hiến pháp năm 1959 có viết:

"Từ năm 1930, dưới sự lãnh đạo của Đảng Cộng sản Đông Dương, ngày nay là Đảng Lao động Việt Nam, cách mạng Việt Nam đã tiến lên một giai đoạn mới.

...

Dưới sự lãnh đạo sáng suốt của Đảng Lao động Việt Nam, Chính phủ nước Việt Nam Dân chủ cộng hoà và Chủ tịch Hồ Chí Minh, toàn dân ta đoàn kết rộng rãi trong Mặt trận dân tộc thống nhất, nhất định sẽ giành được thắng lợi vẻ vang trong sự nghiệp xây dựng chủ nghĩa xã hội (CNXH) ở miền Bắc và thực hiện thống nhất nước nhà."

Mặc dù mới được ghi nhận như một thực tế lịch sử mà chưa được quy định trong một điều riêng như trong các bản hiến pháp sau này, có thể nói, vai trò lãnh đạo của Đảng Lao động Việt Nam, nay là Đảng Cộng sản Việt Nam, đã bắt đầu có cơ sở hiến định.

Thứ hai, bộ máy nhà nước Việt Nam đã bắt đầu được xây dựng theo mô hình XHCN. Điều 2 Hiến pháp năm 1959 tiếp tục quy định Nước Việt Nam theo chính thể dân chủ cộng hòa giống như Hiến pháp năm 1946. Tuy nhiên, bộ máy nhà nước đã bắt đầu mang những dấu hiệu của bộ máy nhà nước XHCN. Như đã đề cập, vai trò của Đảng Lao động Việt Nam đã được ghi nhận khẳng định. Bên cạnh đó, Quốc hội đã được quy định là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, có quyền bầu, giám sát hoạt động và bãi

miễn các chức vụ cao nhất trong bộ máy nhà nước.[1] Các chức vụ do Quốc hội bầu, trong đó có cả Chủ tịch nước, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và có cùng nhiệm kì với Quốc hội.[2] Điều này cho thấy cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước đã bắt đầu áp dụng nguyên tắc quyền lực thống nhất theo mô hình XHCN. Đặc biệt, trong bộ máy nhà nước đã xuất hiện hệ thống VKSND, cơ quan đặc thù của bộ máy nhà nước XHCN, với chức năng công tố và kiểm sát việc tuân thủ pháp luật.

Thứ ba, Chủ tịch nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa không bắt buộc là đại biểu Quốc hội. Theo quy định tại Điều 62 Hiến pháp năm 1959, điều kiện để một người có thể được Quốc hội bầu làm Chủ tịch nước chỉ là tư cách công dân Việt Nam và có độ tuổi từ 35 trở lên. Đây là bản hiến pháp duy nhất của Việt Nam không quy định bắt buộc Chủ tịch nước là đại biểu Quốc hội. Dường như chức vụ Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 1959 được kì vọng là một vị trí trung lập, không mang màu sắc đảng phái để có thể tập hợp, huy động được đông đảo nhất lực lượng của hai miền cho cuộc đấu tranh giải phóng dân tộc.

2.3. Bộ máy nhà nước Việt Nam giai đoạn Hiến pháp năm 1980

Sau Chiến thắng mùa Xuân năm 1975, đất nước ta bước sang một trang sử mới. Lúc này, hai miền Nam, Bắc đã hoàn toàn thống nhất, điều đó tạo ra cơ sở quan trọng để xây dựng và phát triển đất nước theo định hướng XHCN. Có thể nói, vị trí lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được khẳng định vững chắc và tinh thần lạc quan, phấn khởi về con đường đi lên CNXH của đất nước đang dâng cao hơn bao giờ hết. Về quan hệ quốc tế, trong giai đoạn này mối quan hệ hữu nghị, anh-em giữa Việt Nam và các

[1] Điều 43, 50 Hiến pháp năm 1959.
[2] Điều 62, Điều 71 Hiến pháp năm 1959.

nước trong Khối XHCN trở nên gắn bó chặt chẽ hơn bao giờ hết. Xu hướng áp dụng mô hình phát triển chung cả về chính trị, kinh tế, văn hóa - xã hội trở nên phổ biến giữa các nước XHCN mà đứng đầu là Liên bang Sô-viết trước đây. Tuy nhiên, cơ sở vật chất, hạ tầng của đất nước lại bị tàn phá nặng nề sau gần 30 năm chiến tranh. Điều này đặt ra những thách thức vô cùng lớn cho công cuộc xây dựng đất nước, đi lên CNXH.

Trong hoàn cảnh lịch sử như vậy, Hiến pháp năm 1980 đã thiết lập một bộ máy nhà nước với đặc điểm bao trùm là tính chất XHCN hết sức đậm nét, có thể nói là đậm nét nhất trong số các bản hiến pháp của Việt Nam. Điều này được thể hiện qua ba đặc điểm cụ thể sau:

Thứ nhất, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản Việt Nam được khẳng định và quy định một cách mạnh mẽ. Trong Hiến pháp năm 1980, vai trò lãnh đạo của Đảng tiếp tục được đề cập một cách nổi bật trong Lời nói đầu như nhân tố và động lực chủ chốt làm nên mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam. Bên cạnh đó, lần đầu tiên vai trò lãnh đạo của Đảng đã được quy định trong một điều riêng của hiến pháp, Điều 4, với nội dung:

"Đảng cộng sản Việt Nam, đội tiên phong và bộ tham mưu chiến đấu của giai cấp công nhân Việt Nam, được vũ trang bằng học thuyết Mác - Lênin, là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước, lãnh đạo xã hội; là nhân tố chủ yếu quyết định mọi thắng lợi của cách mạng Việt Nam.

Đảng tồn tại và phấn đấu vì lợi ích của giai cấp công nhân và nhân dân Việt Nam.

Các tổ chức của Đảng hoạt động trong khuôn khổ hiến pháp."

Có thể nói, quy định của Điều 4 đã đem lại sự bảo đảm hiến định vững chắc nhất cho vị trí, vai trò lãnh đạo tuyệt đối và duy nhất của Đảng đối với toàn hệ thống chính trị mà trước tiên là

đối với bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Các bản hiến pháp sau này đều kế thừa Điều 4 của Hiến pháp năm 1980 với những điều chỉnh phù hợp với điều kiện và hoàn cảnh của từng thời kì.

Thứ hai, cơ cấu tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam đã được thiết kế hoàn toàn theo mô hình bộ máy nhà nước XHCN. Ở vị trí cao nhất của bộ máy nhà nước là Quốc hội, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất do nhân dân cả nước bầu ra. Các cơ quan và chức vụ khác ở trung ương như Hội đồng nhà nước, Hội đồng bộ trưởng, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC đều là đại biểu Quốc hội, do Quốc hội bầu ra, có cùng nhiệm kì với Quốc hội và chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội.[1] Với mô hình này, toàn bộ bộ máy nhà nước Việt Nam ở trung ương đều xuất phát từ Quốc hội - cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Khi Quốc hội hết nhiệm kì thì các cơ quan khác ở trung ương cũng hết nhiệm kì; khi Quốc hội bắt đầu nhiệm kì mới thì Quốc hội cũng bầu ra các cơ quan nhà nước khác ở trung ương với nhiệm kì mới. Các bộ máy nhà nước không theo mô hình XHCN không có đặc điểm này

Thứ ba, nguyên tắc tập thể lãnh đạo được áp dụng phổ biến trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước. Theo Hiến pháp năm 1980, Chủ tịch nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Hội đồng nhà nước, một cơ quan tập thể do Quốc hội bầu ra, đồng thời là cơ quan thường vụ của Quốc hội.[2] Chính phủ được gọi là Hội

---

[1] Điều 99, 101, 108 Hiến pháp năm 1980; Điều 2 Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981; Khoản 3 Điều 5 Luật tổ chức VKSND năm 1981; Điều 3, 42 Luật tổ chức TAND năm 1981. Lưu ý rằng, tuy Điều 2 Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 quy định Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng là đại biểu Quốc hội còn các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng chủ yếu chọn trong số các đại biểu Quốc hội, song trên thực tế các thành viên của Hội đồng bộ trưởng thường là đại biểu Quốc hội.

[2] Điều 98 Hiến pháp năm 1980.

đồng bộ trưởng, với chế độ làm việc tập thể đóng vai trò chủ yếu;[1] vai trò cá nhân của Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng ít nổi bật so với Thủ tướng trong các hiến pháp sau này.

2.4. Bộ máy nhà nước Việt Nam giai đoạn Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)

Giai đoạn sau khi Hiến pháp năm 1980 được ban hành, đất nước ta rơi vào khủng hoảng kinh tế trầm trọng: sản xuất đình trệ, sản phẩm khan hiếm, lạm phát và thất nghiệp tăng cao. Đứng trước tình hình đó, năm 1986 Đảng Cộng sản Việt Nam quyết định áp dụng đường lối đổi mới kinh tế với chính sách chủ đạo là cho phép phát triển nền kinh tế thị trường và khuyến khích sự phát triển của các doanh nghiệp tư nhân thay vì cấm đoán như trong giai đoạn trước đó. Làn sóng đổi mới ngay lập tức tạo nên kết quả tích cực về kinh tế và xã hội. Hiến pháp năm 1992 được ban hành để thể chế hoá đường lối đổi mới đó. Năm 2001, Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung để tiếp tục thể chế hoá đường lối đổi mới sau 15 năm thực hiện thành công.

Xét trong cả giai đoạn, đặc điểm chủ đạo của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là tính chất XHCN có điều chỉnh để phù hợp với tình hình. Về cơ bản, bộ máy nhà nước Việt Nam vẫn theo mô hình XHCN với những đặc điểm của mô hình này như thể hiện trong Hiến pháp năm 1980. Tuy nhiên, để bảo đảm thực hiện thành công đường lối đổi mới, bộ máy nhà nước đã được điều chỉnh một bước ở Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục được điều chỉnh năm 2001. Điều này thể hiện ở bốn đặc điểm lớn như sau:

Thứ nhất, vai trò lãnh đạo của cá nhân được tăng tường trong tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các cơ

[1] Điều 104 Hiến pháp năm 1980; Chương II và Điều 25 Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981.

quan nhà nước ở trung ương. Chế độ nguyên thủ tập thể của Hiến pháp năm 1980 đã được chuyển thành nguyên thủ cá nhân do Chủ tịch nước thực hiện. Đứng đầu Chính phủ là Thủ tướng với những nhiệm vụ, quyền hạn riêng biệt cả về tổ chức và hoạt động nhằm bảo đảm vai trò lãnh đạo, điều hành hiệu quả đối với hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương tới địa phương.[1] Việc đề cao vai trò của cá nhân, đặc biệt là vai trò của Thủ tướng Chính phủ, được coi là giải pháp giúp tăng cường trách nhiệm và tính linh hoạt của các cơ quan nhà nước mà trước tiên là Chính phủ trong việc điều hành công việc của nhà nước, đặc biệt là trong lĩnh vực kinh tế.

Thứ hai, quy định về vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản được điều chỉnh theo hướng hợp lí. Điều 4 Hiến pháp năm 1992 tiếp tục khẳng định Đảng Cộng sản là lực lượng lãnh đạo Nhà nước và xã hội, song hoạt động của các tổ chức Đảng phải tuân thủ Hiến pháp và pháp luật. Trước đó, Hiến pháp năm 1980 mới chỉ quy định hoạt động của các tổ chức Đảng trong khuôn khổ Hiến pháp. Pháp luật do Nhà nước đặt ra để điều chỉnh các quan hệ xã hội. Xét cho cùng thì các tổ chức Đảng đều là các chủ thể tham gia quan hệ xã hội giống như các chủ thể khác. Việc đặt hoạt động của các tổ chức Đảng trong khuôn khổ pháp luật, trong khi vẫn quy định Đảng là lực lượng lãnh đạo, cho thấy về mặt tư tưởng Hiến pháp năm 1992 đã bước đầu thiết lập mối quan hệ Đảng Cộng sản - Nhà nước theo định hướng pháp quyền.

Thứ ba, nguyên tắc pháp quyền chính thức được công nhận, cùng với nó là sự công nhận bước đầu đối với quan điểm về phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Pháp quyền và phân quyền là hai nguyên tắc lớn, hai thành tựu vĩ đại của loài người trong lĩnh vực tổ chức thực hiện quyền lực nhà

[1] Chương III Luật tổ chức Chính phủ năm 1992; Chương III Luật tổ chức Chính phủ năm 2001.

nước. Tuy nhiên, trong bộ máy nhà nước theo mô hình XHCN truyền thống như quy định tại Hiến pháp năm 1980 hoàn toàn vắng bóng hai nguyên tắc này. Việc Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung ghi nhận hai nguyên tắc pháp quyền và phân quyền tại Điều 2 cho thấy bước tiến lớn trong nhận thức về sự phát triển của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trong sự phát triển chung của bộ máy nhà nước hiện đại.

Thứ tư, vai trò của VKSND trong lĩnh vực bảo đảm tuân thủ pháp luật ngày càng thu hẹp. Như thể hiện trong giai đoạn Hiến pháp năm 1959 và Hiến pháp năm 1980, sự xuất hiện của hệ thống VKSND với chức năng kiểm sát việc tuân thủ pháp luật và chức năng công tố là một đặc thù của bộ máy nhà nước XHCN. Khi đó, chức năng kiểm sát của VKSND bao trùm lĩnh vực tư pháp, hành chính và các hoạt động xã hội nói chung. Trong các quy định của Hiến pháp năm 1992, phạm vi chức năng kiểm sát của VKSND vẫn được kế thừa trọn vẹn từ Hiến pháp năm 1980.[1] Tuy nhiên, khi Hiến pháp năm 1992 được sửa đổi, bổ sung năm 2001 thì chức năng kiểm sát của VKSND chỉ còn trong lĩnh vực tư pháp;[2] tương ứng với điều đó là thẩm quyền xét xử của toà án được mở rộng sang lĩnh vực tranh chấp kinh tế và hành chính.[3] Sự điều chỉnh này nhằm làm cho các cơ quan tư pháp của bộ máy nhà nước XHCN của Việt Nam thực hiện có hiệu quả hơn đường lối đổi mới. Trong nền kinh tế thị trường và Nhà nước pháp quyền, bảo đảm tuân thủ pháp luật phải là nhiệm vụ chính của Toà án. Chỉ có Toà án với các thủ tục tố tụng công bằng mới là nơi phân xử các tranh chấp, làm rõ các hành vi vi phạm pháp luật và áp dụng chế tài xử lí một cách phù hợp nhất với tinh thần thượng tôn pháp luật, bảo đảm môi trường pháp lí bình đẳng cho mọi chủ thể trong nền kinh tế thị trường.

---

[1] Điều 137 Hiến pháp năm 1992.

[2] Điều 137 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001.

[3] Điều 1 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2002.

2.5. Bộ máy nhà nước Việt Nam giai đoạn Hiến pháp năm 2013

Sau 20 năm thi hành Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) và 25 năm thực hiện chính sách đổi mới, đất nước đã đạt được nhiều thành tựu to lớn về kinh tế - xã hội. Tuy nhiên, về mặt chính trị, tổ chức bộ máy nhà nước chưa có nhiều đổi mới tương xứng với tầm, mức đổi mới về kinh tế. Bộ máy hành chính nhà nước còn cồng kềnh, quan liêu; phân công, phối hợp trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp như quy định tại Điều 2 Hiến pháp 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 còn chưa rõ ràng; chế độ trách nhiệm của các cơ quan nhà nước là một bất cập lớn trong thực tiễn. Bên cạnh đó, tình hình quan hệ đối ngoại cũng có nhiều điểm mới. Việt Nam ngày càng hội nhập sâu hơn vào đời sống quốc tế và khu vực và do đó ngày càng phải quan tâm nhiều hơn tới các vấn đề mà quốc tế và khu vực quan tâm, ví dụ như dân chủ, bảo đảm, bảo vệ quyền con người... Trong bối cảnh đó, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI diễn ra tại Hà Nội tháng 01 năm 2011 đã quyết định tổng kết thi hành để tiến tới sửa đổi Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) nhằm phù hợp với tình hình mới. Ngày 28 tháng 11 năm 2013, Hiến pháp mới đã được Quốc hội khóa 13 thông qua với nhiều quy định mới về bộ máy nhà nước. Trong năm 2014, 2015, các luật về tổ chức các cơ quan nhà nước lần lượt được ban hành nhằm cụ thể hóa các quy định của hiến pháp về lĩnh vực này. Bộ máy nhà nước hiện tại của Việt Nam có cơ cấu tổ chức như mô tả ở phần 1.2 trên đây.

Có thể nói, khác với các giai đoạn trước, hoàn cảnh lịch sử ra đời Hiến pháp năm 2013 không có sự thay đổi căn bản. Do vậy, bộ máy nhà nước vẫn kế thừa những đặc điểm và nội dung cơ bản của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001). Định hướng chủ đạo của các quy định mới về bộ máy

nhà nước là khắc phục những bất cập của bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) để hoàn thiện bộ máy nhà nước phù hợp với yêu cầu của tình hình mới. Trên tinh thần đó, bộ máy nhà nước giai đoạn Hiến pháp năm 2013 có *đặc điểm bao trùm* là bộ máy nhà nước XHCN được kế thừa từ giai đoạn trước song có những điều chỉnh, bổ sung nhằm nâng cao hiệu lực, hiệu quả và trách nhiệm của các cơ quan nhà nước. Điều này thể hiện ở bốn đặc điểm lớn sau:

Thứ nhất, quan điểm phân quyền tiếp tục được khẳng định thêm một bước trong tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Nếu Điều 2 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 mới chỉ quy định "Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công và phối hợp giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp", thì trong Hiến pháp năm 2013 đã có quy định cụ thể định danh Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp và Tòa án thực hiện quyền tư pháp.[1] Quy định cụ thể như vậy là rất có ý nghĩa bởi nó góp phần xác định rõ trách nhiệm của từng cơ quan đối với việc thực hiện từng quyền một cách hiệu quả.

Thứ hai, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước lần đầu tiên được đề cập một cách cụ thể trong Hiến pháp và có thể được coi như bước phát triển mới trong việc áp dụng nguyên tắc pháp quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định phương thức tổ chức quyền lực nhà nước ở Việt Nam phải dựa trên cơ sở phân công, phối hợp và *kiểm soát* giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Trước đó, Điều 2 Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 mới đề cập tới yếu tố "phân công, phối hợp". Sự bổ sung yếu tố "kiểm soát quyền lực" là một bước tiến mới trong nhận thức về xây dựng

[1] Điều 69, 94, 102 Hiến pháp năm 2013.

Nhà nước pháp quyền bởi trong Nhà nước pháp quyền không thể không có các cơ chế bảo đảm quyền lực không bị tha hóa. Nhận thức này không chỉ dừng lại ở khoản 3 Điều 2 mà còn được thể chế hóa thành các quy định cụ thể và thiết thực. Chương X Hiến pháp năm 2013 lần đầu tiên quy định về hai cơ quan hiến định độc lập trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam với chức năng kiểm soát quyền lực nhà nước, đó là Hội đồng bầu cử quốc gia và Kiểm toán nhà nước.

Thứ ba, nguyên tắc tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người chính thức được hiến định là nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Hiến pháp năm 1992 là hiến pháp đầu tiên của Việt Nam quy định một cách rõ ràng về việc tôn trọng quyền con người. Tuy nhiên, khi đó "tôn trọng quyền con người" mới được xem như một nguyên tắc hiến định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân.[1] Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng và nâng nguyên tắc này thành một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Điều 3 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân;...".

Thứ tư, qua các quy định của Hiến pháp năm 2013 và các văn bản pháp luật có liên quan, vai trò của TAND đã được đề cao hơn một bước theo hướng xứng đáng với vị trí của nó trong Nhà nước pháp quyền. Ở bất kì quốc gia nào trong thời bình, đặc biệt là trong các nhà nước pháp quyền, Toà án luôn đóng vai trò hết sức quan trọng. Đó là nơi người dân tìm đến mỗi khi có tranh chấp. Toà án sẽ giúp người dân giải quyết các tranh chấp một cách công bằng, thoả đáng, trong hoà bình và qua đó bảo đảm trật tự, kỉ cương, yên bình trong xã hội. Khi người dân cảm thấy công lí ở gần thì xã hội tất yếu sẽ được yên bình. Trong suốt những năm đổi

[1] Điều 50 Hiến pháp năm 1992.

mới, vai trò của hệ thống TAND chưa được chú trọng đúng mức. Đổi mới hệ thống toà án vẫn chưa tương xứng với yêu cầu đặt ra.

Nhằm khắc phục những nhược điểm đó, hệ thống toà án theo Hiến pháp năm 2013 đã được đổi mới đáng kể. Lần đầu tiên toà án được giao thực hiện quyền tư pháp với nhiệm vụ bảo vệ công lí, bên cạnh các nhiệm vụ truyền thống là bảo vệ quyền con người, quyền công dân...[1] Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 cũng bổ sung nguyên tắc "bảo đảm tranh tụng trong xét xử" đối với hoạt động của toà án và hệ thống tư pháp.[2] Đây là nguyên tắc tiến bộ có vai trò nâng cao vị trí của toà án trong các quy trình tố tụng, bảo đảm công bằng trong hoạt động xét xử. Trong cơ cấu hệ thống toà án 4 cấp, vai trò của TANDTC cũng được nâng lên với nhiệm vụ phát triển án lệ. Các toà án giờ đây cũng có thẩm quyền giải thích pháp luật, một trong những "vũ khí" quan trọng bảo đảm công lí trong hoạt động xét xử của toà án.

3. CÁC NGUYÊN TẮC HIẾN ĐỊNH VỀ TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA BỘ MÁY NHÀ NƯỚC CỘNG HÒA XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Các nguyên tắc cơ bản về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là những quan điểm, tư tưởng chủ đạo chi phối tổ chức và hoạt động của toàn bộ bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Các nguyên tắc này được quy định trong Hiến pháp và do đó chúng không chỉ là những quan điểm, tư tưởng thông thường mà đã trở thành những quy phạm bao quát điều chỉnh và định hình bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay. Hiểu về những nguyên tắc cơ bản sẽ giúp hiểu và giải thích được mô hình và sự vận hành của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam cũng như những đặc thù của nó, đồng thời phát hiện những bất cập của bộ máy nhà nước trong hiện tại

[1] Điều 102 Hiến pháp năm 2013.
[2] Khoản 5 Điều 103 Hiến pháp năm 2013.

và đưa ra được đề xuất phù hợp nhằm khắc phục những bất cập để bộ máy nhà nước tổ chức và hoạt động phù hợp với những quan điểm, tư tưởng chủ đạo đã được quy định trong Hiến pháp.

Hiến pháp năm 2013 hiện quy định sáu nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam: Nguyên tắc chủ quyền nhân dân; Nguyên tắc quyền lực thống nhất; Nguyên tắc pháp quyền XHCN; Nguyên tắc công nhận, tôn trọng, bảo đảm, bảo vệ quyền con người, quyền công dân; Nguyên tắc Đảng Cộng sản lãnh đạo nhà nước; Nguyên tắc tập trung dân chủ.

Cũng cần lưu ý, đây là những nguyên tắc cơ bản, có nghĩa là những nguyên tắc bao quát và tác động lên toàn bộ bộ máy nhà nước hiện nay của Việt Nam cũng như từng cơ quan nhà nước. Bên cạnh các nguyên tắc cơ bản này, các cơ quan nhà nước, tuỳ vào tính chất của chúng, có thể có những nguyên tắc tổ chức và hoạt động đặc thù. Ví dụ: Quốc hội có nguyên tắc thảo luận và quyết định tập thể; hệ thống TAND có nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm nhân dân độc lập và chỉ tuân theo pháp luật, nguyên tắc tranh tụng; hệ thống VKSND có nguyên tắc thống nhất lãnh đạo trong ngành; hệ thống cơ quan hành chính có nguyên tắc mệnh lệnh - phục tùng...

3.1. Nguyên tắc chủ quyền nhân dân

Nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" hay còn gọi là nguyên tắc "Quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân", là nguyên tắc quan trọng nhất trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Nguyên tắc này thiết lập nền tảng để hình thành toàn bộ bộ máy nhà nước. Như trên đã đề cập, quyền lực nhà nước là thứ ý chí duy nhất có giá trị bắt buộc đối với tất cả mọi người sinh sống trên lãnh thổ của quốc gia, nó cũng là thứ quyền lực cao nhất và được bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước. Quyền lực nhà nước được thực hiện trực tiếp đối với xã

hội thông qua bộ máy nhà nước. Nói cách khác, bộ máy nhà nước chính là sự hiện thân của quyền lực nhà nước, là chủ thể áp đặt ý chí bắt buộc đối với toàn xã hội. Như vậy, vấn đề quan trọng và nền tảng nhất của bộ máy nhà nước ở mọi quốc gia là quyền lực nhà nước thuộc về ai và được thực hiện qua cơ chế nào? Ở Việt Nam, câu hỏi này được trả lời bằng nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" với những nội dung sau:

Thứ nhất, nước Cộng hòa XHCN Việt Nam do Nhân dân làm chủ; tất cả quyền lực nhà nước thuộc về Nhân dân mà nền tảng là liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và đội ngũ trí thức.[1] Như vậy, cũng giống nhiều nước khác trên thế giới, quyền lực nhà nước ở Việt Nam không thuộc về một người hay một tầng lớp riêng nào mà thuộc về toàn thể Nhân dân. "Nhân dân" ở đây là một khái niệm bao trùm toàn thể công dân Việt Nam mà như Hiến pháp đã chỉ rõ là không phân biệt già trẻ, gái trai, giàu nghèo, dân tộc, giai cấp, tín ngưỡng, tôn giáo... Trong khái niệm "Nhân dân" thì mọi người bình đẳng với nhau mà không có bất kì sự phân biệt nào. Khái niệm "Nhân dân" cũng bao hàm sự bình đẳng giữa các dân tộc cùng sinh sống trên lãnh thổ Việt Nam. Liên minh giữa giai cấp công nhân với giai cấp nông dân và tầng lớp trí thức chính là bộ phận đông đảo nhất - tầng lớp nhân dân lao động, chiếm tuyệt đại đa số trong khái niệm Nhân dân và có ý thức hệ tiên tiến trong xã hội. Do đó, bộ phận này được xác định là nền tảng để thực hiện quyền lực nhà nước của Nhân dân; xác định như vậy cũng để bảo đảm việc thực hiện quyền lực nhà nước thực sự vì lợi ích của đa số trong xã hội. Chính vì quyền lực nhà nước xuất phát từ Nhân dân nên bộ máy nhà nước Việt Nam cũng phải xuất phát từ Nhân dân, từ đó hình thành chính thể Cộng hoà.

Thứ hai, Nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước bằng dân

[1] Khoản 2 Điều 2 Hiến pháp năm 2013.

chủ trực tiếp, bằng dân chủ đại diện thông qua Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của nhà nước.[1] Như vậy, Hiến pháp năm 2013 xác định hai hình thức để Nhân dân Việt Nam thực hiện quyền lực nhà nước. Hình thức thứ nhất là người dân trực tiếp thể hiện ý chí của mình để quyết định công việc của nhà nước, bởi vì về nguyên lí quyền lực thuộc về ai thì do người đó thực hiện. Khi có những công việc hệ trọng của đất nước cần ý kiến quyết định của người dân thì cơ quan nhà nước có thẩm quyền tổ chức để người dân thể hiện ý chí lựa chọn của mình; sau đó các cơ quan nhà nước thực thi theo quyết định của người dân. Thủ tục này gọi là Trưng cầu dân ý và là hình thức dân chủ trực tiếp. Tuy nhiên, khái niệm "Nhân dân" có phạm vi hết sức rộng lớn, bao gồm hàng trăm triệu công dân Việt Nam. Do đó, không phải bất kì công việc nào cũng có thể được quyết định bằng hình thức dân chủ trực tiếp bởi vì như vậy rất tốn kém và khó khả thi.[2] Tuyệt đại đa số công việc của Nhà nước sẽ được quyết định theo hình thức thứ hai, tức là bởi những người đại diện do Nhân dân bầu ra, đó chính là đại biểu Quốc hội ở trung ương và đại biểu HĐND ở địa phương. Những đại biểu này đại diện cho Nhân dân biểu quyết công việc của Nhà nước và chịu trách nhiệm trước Nhân dân về những quyết định mà mình đưa ra. Mối quan hệ giữa các đại biểu và người dân là mối quan hệ giữa người đại diện (*the agent*) và người chủ (*the principal*). Người dân là chủ, bầu ra người đại diện để thay mặt mình đưa ra các quyết định thực hiện quyền lực nhà nước. Khi người đại diện không còn được tín nhiệm của Nhân dân thì Nhân dân có quyền bãi nhiệm họ hoặc không bầu chọn họ làm

[1] Điều 6 Hiến pháp năm 2013.

[2] Ở Việt Nam từ trước tới nay, chưa tiến hành cuộc trưng cầu dân ý nào. Luật trưng cầu ý dân đầu tiên của Việt Nam, khung pháp lí để tổ chức các cuộc trưng cầu dân ý mới được thông qua ngày 25 tháng 11 năm 2015 và có hiệu lực từ ngày 01 tháng 7 năm 2016.

người đại diện nữa.[1] Từ các cơ quan đại diện của nhân dân hình thành nên các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước và như vậy cả bộ máy nhà nước đều bắt nguồn từ Nhân dân. Bộ máy nhà nước vận hành theo cách này được được gọi là chính quyền đại diện.

Thứ ba, các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức phải tôn trọng Nhân dân, tận tuỵ phục vụ Nhân dân, liên hệ chặt chẽ với Nhân dân, lắng nghe ý kiến và chịu sự giám sát của Nhân dân.[2] Nội dung này là hệ quả tất yếu của nội dung thứ nhất. Khi quyền lực nhà nước là của Nhân dân thì bộ máy nhà nước cũng là của Nhân dân, do Nhân dân bầu ra và phục vụ lợi ích của Nhân dân. Các cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức trong bộ máy nhà nước ấy cũng phải thực sự thể hiện được mối quan hệ phục vụ đối với Nhân dân theo tinh thần trên.

Nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" đã được ghi nhận ngay từ bản hiến pháp đầu tiên, Hiến pháp năm 1946 và được kế thừa trong suốt lịch sử lập hiến của Việt Nam. Tất nhiên, nội dung của nguyên tắc này thể hiện qua các quy định của hiến pháp trong từng giai đoạn không phải lúc nào cũng giống nhau. Ở Hiến pháp năm 2013, nguyên tắc đã được phát triển một cách toàn diện hơn so với trước đó.

Mặc dù vậy, có thể thấy, nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" có tính lí tưởng hoá cao, đặc biệt là nội dung thứ ba. Trên thực tế không phải cơ quan, cán bộ nhà nước nào cũng thể hiện được rằng mình đang thực sự phục vụ Nhân dân; đặc biệt không phải lúc nào mỗi người dân cũng cảm nhận được rằng mình đang được phục vụ. Để nguyên tắc này thực sự được áp dụng một cách có ý nghĩa cần có nhiều biện pháp và công cụ khác nhau. Tuy nhiên, về mặt pháp lí có ba loại công cụ hết sức quan trọng, đó là khung pháp lí để thực hiện các cuộc trưng cầu dân ý, khung pháp lí về bầu cử,

[1] Điều 7 Hiến pháp năm 2013.
[2] Khoản 2 Điều 8 Hiến pháp năm 2013.

khung pháp lí về chế độ minh bạch thông tin và cơ chế pháp lí kiểm soát, bảo đảm các vi phạm của cơ quan nhà nước, cán bộ, công chức, viên chức nhà nước đều có thể bị phơi bày và bị xử lí.

Trên bình diện thế giới, nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" cũng đã xuất hiện từ lâu trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Ngay từ cuối thế kỉ XVII, John Locke, nhà tư tưởng vĩ đại người Anh, đã nói tới nguyên nhân ra đời xã hội chính trị và chính quyền dân sự là do người dân tự nguyện từ bỏ tự do của mình để được sống trong một xã hội an toàn hơn cho chính bản thân mình; mục đích của chính quyền dân sự là phục vụ người dân; chính quyền dân sự không thể đưa ra các quyết định quan trọng mà không được chính người dân hoặc cơ quan đại diện của họ phê chuẩn.[1] Giữa thế kỉ XVIII, Rousseau, nhà tư tưởng người Pháp, đã bàn chi tiết về cách thức thành lập chính quyền trên cơ sở sự đồng ý của người dân mà ông gọi là "Khế ước xã hội" hay ý chí,chung của toàn xã hội; chủ quyền tối cao phải là sự thực hiện ý chí chung này và không thể tự nó từ bỏ ý chí chung đó được.[2] Cuối thế kỉ XIX, John Stuart Mill, triết gia và nhà kinh tế chính trị học người Anh, ca ngợi rằng hình thức ưu việt nhất của chính quyền là chính quyền đại diện.[3] Ở góc độ thực tiễn đời sống chính trị, Abraham Lincoln, Tổng thống Hoa Kỳ nhiệm kì thứ 16 (1861-1865), trong bài phát biểu nổi tiếng của mình tại Gettysburg ngày 19 tháng 11 năm 1863 sau cuộc nội chiến Hoa Kỳ đã sử dụng cụm từ nổi tiếng: "nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân" (*government of the people, by the people, for the people*)[4] như một

[1] John Locke, The second essay concerning the true original extent and end of civil government (Chuyên luận thứ 2 về nguồn gốc và mục đích thực sự của chính quyền dân sự), 1690.

[2] Jean Jacques Rousseau, *Bàn về khế ước xã hội,* Hoàng Thanh Đạm dịch, Nxb. Lí luận chính trị, 2004.

[3] John Stuart Mill, *Considerations on represenative government (Các trao đổi về chính quyền đại diện),* Henry Holt and Company, New York, 1873.

[4] The Gettysburg Address (*Bài phát biểu tại Gettysburg),*http://www.history.com/

bộ máy nhà nước lí tưởng mà người dân Mỹ phải xây dựng sau cuộc nội chiến. Bên cạnh đó, Hiến pháp, đạo luật cơ bản và là biểu tượng của chủ quyền tối cao của nhiều quốc gia cũng khẳng định trong lời mở đầu cũng như thể hiện trong các điều khoản rằng nhân dân là người chủ của quyền lực nhà nước và là người làm ra hiến pháp.[1] Như vậy, cũng có thể nói nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" là một thành quả tư tưởng chính trị - pháp lí của nhân loại mà Việt Nam đã tiếp thu và áp dụng, trên cơ sở phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam từ rất sớm trong lịch sử lập hiến của mình.

3.2. Nguyên tắc quyền lực thống nhất

Nguyên tắc "quyền lực thống nhất" hay "quyền lực nhà nước thống nhất" còn có tên gọi đầy đủ là "quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp" như nguyên văn quy định tại khoản 2 Điều 3 Hiến pháp năm 2013. Đây là nguyên tắc nền tảng quan trọng thứ hai của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam sau nguyên tắc "chủ quyền nhân dân". Nếu nguyên tắc "chủ quyền nhân dân" đề cập tới vấn đề quyền lực nhà nước thuộc về ai thì nguyên tắc "quyền lực thống nhất" đề cập tới vấn đề quyền lực nhà nước ở Việt Nam được tổ chức thực hiện trong bộ máy nhà nước như thế nào. Nguyên tắc thứ nhất thiết lập cơ sở, nền tảng hình thành bộ máy nhà nước; nguyên tắc thứ hai quyết định thiết kế mô hình tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Để hiểu về nguyên tắc "quyền lực thống nhất", trước tiên cần đề cập tới Thuyết phân quyền. Như đề cập ở phần đầu chương, quyền lực nhà nước là thứ quyền lực duy nhất có giá trị bắt buộc

---

topics/american-civil-war/gettysburg-address (truy cập 15 tháng 3 năm 2016).

[1] Ví dụ: Hiến pháp Hoa Kỳ năm 1787, Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949, Hiến pháp Cộng hoà Pháp năm 1958, Hiến pháp Nhật Bản năm 1946...

đối với tất cả mọi người sinh sống trên lãnh thổ của quốc gia. Đó là góc nhìn trừu tượng về quyền lực nhà nước. Ở góc nhìn giải phẫu, quyền lực nhà nước bao gồm ba nhánh quyền là lập pháp, hành pháp và tư pháp. Hiểu một cách đơn giản, quyền lập pháp là quyền đặt ra pháp luật, hay còn gọi là đặt ra ý chí chung để toàn xã hội phải tuân theo, ý chí chung đó được thể hiện thành pháp luật; quyền hành pháp là quyền thi hành pháp luật; và quyền tư pháp là bảo vệ pháp luật. Sự "mổ xẻ" quyền lực nhà nước thành ba quyền như vậy là sản phẩm của Thuyết phân quyền do hai học giả vĩ đại John Locke và Montesquieu khởi xướng từ giữa thế kỉ XVII. Theo Thuyết phân quyền, nếu ba quyền trên đây được nắm giữ và thực hiện bởi một người hay một cơ quan, cho dù là cơ quan tập thể, thì sẽ tạo ra chuyên quyền, áp bức, phản dân chủ; ba quyền được tách ra và được thực hiện bởi những cơ quan khác nhau thì mới tạo ra chế độ dân chủ và tự do. Đây cũng chính là quan điểm hạt nhân hết sức đúng đắn và tiến bộ của Thuyết phân quyền.[1] Chính vì vậy mà ngay từ khi được khởi xướng, Thuyết phân quyền đã trở thành nền tảng xây dựng bộ máy nhà nước tư sản với sự xuất hiện của các cơ quan nghị viện, chính phủ, tòa án. Cho tới nay, có thể nói Thuyết phân quyền đã trở thành nguyên tắc chung được áp dụng trong tổ chức của hầu hết bộ máy nhà nước hiện đại trên thế giới. Tất nhiên, Thuyết phân quyền không dẫn tới một mô hình tổ chức bộ máy nhà nước duy nhất mà thực chất nó là một "công cụ đa năng" thiết kế bộ máy nhà nước dựa trên tư tưởng cốt lõi là quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp phải được thực hiện bởi các cơ quan khác nhau. Các quốc gia, tuỳ vào điều kiện, hoàn cảnh lịch sử, kinh tế, văn hoá, xã hội của mình sẽ áp dụng thuyết này theo cách của mình chủ

[1] Nguyễn Thị Hồi, *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.

yếu thể hiện ở mức độ tách biệt giữa các cơ quan thực hiện các quyền trong bộ máy nhà nước của quốc gia đó.

Có thể nói, Hiến pháp năm 2013 của Việt Nam đã thể hiện sự ứng dụng Thuyết phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước ở mức độ kết hợp với tư tưởng chủ đạo truyền thống là tư tưởng Tập quyền. Sự kết hợp này được đúc kết thành nguyên tắc "Quyền lực tập trung" với hai nội dung sau:

Thứ nhất, quyền lực nhà nước ở Việt Nam là thống nhất. Sự thống nhất ở đây thể hiện ở hai phương diện. Về phương diện chính trị, quyền lực nhà nước tập trung thống nhất ở Nhân dân, thể hiện qua nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" như phân tích trên đây. Về phương diện tổ chức thực hiện, quyền lực nhà nước thống nhất ở Quốc hội. Như trên đã đề cập, dân chủ đại diện là phương thức Nhân dân thực hiện quyền làm chủ thông qua người đại diện của mình. Quốc hội là cơ quan duy nhất do Nhân dân cả nước bầu ra và như vậy là cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân. Thông qua hình thức dân chủ đại diện, Nhân dân trao toàn bộ quyền lực của mình cho Quốc hội. Dưới góc nhìn của Thuyết phân quyền thì quyền lực được trao bao gồm cả quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Như vậy là từ "quyền lực thống nhất ở Nhân dân", bằng cơ chế dân chủ đại diện, đã trở thành "quyền lực thống nhất ở Quốc hội" để quyền lực được tổ chức thực hiện thông qua bộ máy nhà nước. Sự thống nhất quyền lực này không gây ra chuyên quyền mà chỉ càng bảo đảm hơn tính dân chủ của bộ máy nhà nước bởi vì Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của Nhân dân, có mối quan hệ chặt chẽ và chịu trách nhiệm trước Nhân dân thông qua chế độ bầu cử. Hơn nữa, quyền lực thống nhất ở Quốc hội không có nghĩa là Quốc hội trực tiếp thực thi tất cả các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Điều này thể hiện rõ ở nội dung thứ hai của nguyên tắc "quyền lực thống nhất".

Thứ hai, mặc dù Quốc hội là nơi thống nhất quyền lực nhà

nước song Quốc hội không trực tiếp thực hiện cả ba quyền mà trong bộ máy nhà nước có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp. Nội dung này thể hiện sự áp dụng thành tựu của Thuyết phân quyền trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Quốc hội không trực tiếp thực hiện cả ba quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp mặc dù cơ quan này là nơi thống nhất quyền lực. Ba quyền này được phân công cho các cơ quan nhà nước để thực hiện. Quốc hội giữ lại quyền lập pháp[1] để trực tiếp thực hiện bởi vì quyền lập pháp là quyền quan trọng nhất trong ba quyền, là quyền áp đặt ý chí chung lên toàn xã hội; hai quyền còn lại ở góc độ nào đó đều mang tính chấp hành của quyền lập pháp. Quyền hành pháp được giao cho Chính phủ và quyền tư pháp được giao cho các TAND.[2] Có phân công như vậy mới bảo đảm việc thực hiện quyền không dẫn tới lạm quyền, đồng thời bảo đảm tính chuyên nghiệp và hiệu quả của mỗi quyền. Tuy nhiên, ba cơ quan này không thực hiện các quyền được giao một cách hoàn toàn riêng rẽ mà luôn có sự phối hợp để thực hiện từng quyền một cách hiệu quả, ví dụ Chính phủ, toà án phối hợp với Quốc hội để thực hiện quyền lập pháp; Chính phủ phối hợp với toà án để thực hiện quyền tư pháp. Không những phối hợp, giữa các cơ quan nhà nước còn có sự kiểm soát lẫn nhau để bảo đảm không có sự lạm quyền trong quá trình thực hiện các quyền nói trên, ví dụ Quốc hội giám sát Chính phủ, Toà án và Viện kiểm sát, Toà án kiểm soát đối với các cơ quan hành chính nhà nước; trong nội bộ hệ thống hành chính nhà nước do Chính phủ đứng đầu cũng có cơ chế kiểm soát riêng. Yếu tố "kiểm soát quyền lực" là một nét mới quy định của Hiến pháp năm 2013 về nguyên tắc "quyền lực thống nhất". Ở đây cần lưu ý rằng, mặc dù có cơ chế

[1]Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

[2]Điều 94 và Điều 102 Hiến pháp năm 2013.

phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp song các cơ quan thực hiện các quyền này không tồn tại riêng rẽ hay ngang hàng nhau như trong một số mô hình tổ chức bộ máy nhà nước khác trên thế giới, ví dụ Hoa Kỳ, Cộng hoà Liên bang Đức, Phillipines... Ở Việt Nam, Quốc hội luôn là nơi tập trung quyền lực được chuyển giao từ Nhân dân nên cho dù đã phân công quyền hành pháp cho Chính phủ và quyền tư pháp cho toà án thực hiện, Quốc hội vẫn luôn có quyền giám sát tối cao đối với các cơ quan này cũng như tất cả các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước. Các cơ quan nhà nước khác không có quyền giám sát tương tự đối với Quốc hội. Thậm chí, các cơ quan nhà nước ở trung ương cũng đều có nhiệm kì theo nhiệm kì của Quốc hội.

Có thể nói, nguyên tắc "quyền lực tập trung" với nội dung như phân tích trên đây đã thể hiện được sự kết hợp giữa tư tưởng tập quyền truyền thống với những hạt nhân hợp lí của Thuyết phân quyền trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Với việc áp dụng nguyên tắc này, mô hình tổ chức bộ máy nhà nước đã được định hình một cách rõ ràng với Quốc hội là cơ quan đứng ở vị trí cao nhất của bộ máy nhà nước - Cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất,[1] các cơ quan thực hiện quyền hành pháp, quyền tư pháp và các cơ quan nhà nước khác ở trung ương như Chủ tịch nước, VKSNDTC đều có vị trí thấp hơn, do Quốc hội hình thành nên và chịu sự giám sát tối cao của Quốc hội.

3.3. Nguyên tắc pháp quyền xã hội chủ nghĩa

Không giống như hai nguyên tắc trên, nguyên tắc "Pháp quyền XHCN" là nguyên tắc tương đối mới trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Nó được quy định lần đầu tiên ở Hiến pháp năm 1992 khi được sửa đổi, bổ

[1] Điều 69 Hiến pháp năm 2013.

sung năm 2001 và được hoàn thiện thêm một bước ở Hiến pháp năm 2013 tại khoản 1 Điều 2 và khoản 1 Điều 8.

Khoản 1 Điều 2 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Nhà nước pháp quyền XHCN của Nhân dân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân"*. Theo quy định này, mô hình lí tưởng mà công cuộc xây dựng bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam hướng tới là Nhà nước pháp quyền XHCN với bản chất của Nhân dân, do Nhân dân, vì Nhân dân. Kể từ khi quy định này xuất hiện lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 đã có nhiều công trình nghiên cứu để tìm ra đặc điểm của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam, hầu hết trong số đó nhất trí với sáu đặc điểm: (1) Nhà nước của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân; (2) Nhà nước được tổ chức và hoạt động trên cơ sở Hiến pháp, tôn trọng và bảo vệ Hiến pháp; (3) Pháp luật có vị trí tối tượng trong đời sống xã hội; (4) Nhà nước tôn trọng, bảo vệ các quyền con người, quyền công dân; (5) Nhà nước bảo đảm quyền lực thống nhất, có sự phân công, phối hợp trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp; (6) Nhà nước do Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo.[1]

Nguyên tắc "Pháp quyền XHCN" là nguyên tắc hạt nhân, cốt

[1] Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam* (Nxb. Tư pháp, 2007), tr. 229 - 316; Nguyễn Văn Yểu - GS.TS. Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời kì đổi mới* (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006) tr. 27 - 32; Nguyễn Văn Thảo, *Xây dựng nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng* (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006) tr. 45 - 66; GS.VS. Nguyễn Duy Quý (chủ biên), *Hệ thống chính trị nước ta trong thời kì đổi mới* (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008) tr. 63 - 68; cũng xem GS.VS. Nguyễn Duy Quý và PGS.TS. Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên), *Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lý luận và thực tiễn* (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008) tr. 158 - 176; Nguyễn Văn Yểu, "Xây dựng nhà nước pháp quyền và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam" trong Hội đồng lí luận trung ương, *Những vấn đề lí luận và thực tiễn mới đặt ra trong tình hình hiện nay* (Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011) tr. 813 - 815.

lõi của Nhà nước pháp quyền XHCN được thể hiện qua đặc điểm 2 và 3 trong số 5 đặc điểm nói trên của Nhà nước pháp quyền. Khoản 1 Điều 8 Hiến pháp năm 2013 đề cập rõ hơn nguyên tắc pháp quyền XHCN thông qua quy định: Nhà nước được tổ chức và hoạt động theo Hiến pháp và pháp luật, quản lí xã hội bằng Hiến pháp và pháp luật... Báo cáo chính trị tại Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ 12 cũng đề cập rõ hơn nguyên tắc pháp quyền XHCN khi đưa ra phương hướng, nhiệm vụ xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong giai đoạn 2016-2020: "Bảo đảm pháp luật vừa là công cụ để Nhà nước quản lí xã hội, vừa là công cụ để nhân dân làm chủ, kiểm tra, giám sát quyền lực nhà nước...".[1]

Trên bình diện thế giới, nguyên tắc pháp quyền (không có hậu tố "XHCN") là nguyên tắc rất phổ biến trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước hiện đại. Thuật ngữ "Pháp quyền" (*rule of law*) lần đầu tiên được học giả luật hiến pháp nổi tiếng của Vương quốc Anh Albert Venn Dicey sử dụng trong tác phẩm Giới thiệu nghiên cứu về luật hiến pháp vào cuối thế kỉ XIX với tư tưởng chính là sự thượng tôn của pháp luật đối với chính quyền. Kể từ đó thì các nghiên cứu về pháp quyền bắt đầu nở rộ và hình thành hai trường phái chính là trường phái pháp quyền hình thức (*formalist rule of law*), với các đại diện như Albert Venn Dicey, Joseph Raz..., và trường phái pháp quyền nội dung (*substantivist rule of law*) với các đại diện như Ronald Dworkin, Trevor Allan... Nguyên tắc pháp quyền cũng bước từ lí luận ra thực tiễn tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước ở đa số các quốc gia trên thế giới với các mô hình nổi tiếng của Vương quốc Anh (*rule of law*), Hoa Kỳ (*due process of law*), Pháp (*l'Etat de droit*), Đức (*Rechtsstaat*).[2]

[1] Văn phòng trung ương Đảng, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII,* Nxb. Chính trị quốc gia, 2016, tr. 176.

[2] Về các quan điểm và trường phái pháp quyền, xem: Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam,* Nxb. Lao động, 2007, tr. 15 - 33.

Trên cơ sở điều kiện, hoàn cảnh của Việt Nam và thành tựu chung của nhân loại, nguyên tắc pháp quyền XHCN với tư cách là nguyên tắc hiến định trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam có nội dung cơ bản là *pháp luật phải có vị trí tối thượng hay thượng tôn, tối cao với tất cả mọi chủ thể mà trước tiên là tất cả các cơ quan nhà nước.* Pháp luật là sức mạnh cai trị tối thượng trong xã hội, không một ai được đứng trên pháp luật và bản thân chính quyền phải chịu sự kiềm chế của pháp luật. Tất cả hoạt động của các cơ quan nhà nước, người có chức vụ, quyền hạn trong bộ máy nhà nước đều phải căn cứ vào pháp luật, chỉ được làm những gì pháp luật cho phép và trong khuôn khổ pháp luật đã đặt ra. Đây là tư tưởng cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền XHCN và tương ứng với chữ "quyền" trong cụm "nhà nước pháp quyền XHCN", đó là "quyền" của pháp luật đối với Nhà nước, hay trực tiếp hơn là tất cả các cơ quan nhà nước.

Tư tưởng này tưởng chừng hết sức đơn giản song lại chứa đựng hàm ý cao siêu. Người học luật luôn thuộc lòng kiến thức căn bản nhất về pháp luật như: pháp luật là các quy tắc xử sự chung, thể hiện ý chí chung bắt buộc đối với toàn xã hội; pháp luật thể hiện quyền lực cai trị toàn xã hội; song, pháp luật lại do Nhà nước, mà trực tiếp là các cơ quan nhà nước đặt ra. Vậy logic thông thường là người đã đặt ra pháp luật thì cũng có quyền thay đổi pháp luật và do đó pháp luật không thể cao hơn người đã đặt ra mình, ví dụ ông Vua đặt ra pháp luật thì có quyền thay đổi pháp luật bất kì lúc nào và pháp luật không thể cao hơn Vua. Nguyên tắc pháp quyền không phủ nhận pháp luật do cơ quan nhà nước đặt ra bằng cách ban hành hay công nhận. Nguyên tắc này chỉ yêu cầu rằng: cho dù là như vậy thì Nhà nước, tức là tất cả các cơ quan nhà nước, phải thượng tôn pháp luật, chịu sự kiểm soát của pháp luật. Nói cách khác, Nhà nước đặt ra pháp luật song pháp luật phải trở thành công cụ kiềm chế nhà nước, định ra khuôn khổ

cho nhà nước hoạt động, "Nhà nước chỉ được làm những gì pháp luật cho phép". Dicey nói: "Nguyên tắc nhà nước pháp quyền đối lập với bất kì hệ thống chính quyền nào được thiết lập trên cơ sở đặt quyền quyết định quá rộng và không có sự hạn chế vào tay những người có chức vụ".[1] Pháp luật là quy tắc xử sự chung nên Nhà nước khuất phục trước pháp luật thì cũng là Nhà nước tự kìm chế mình, tức là Nhà nước khuất phục trước ý chí chung thể hiện trong pháp luật. Đó là cơ sở quan trọng nhất để thiết lập tự do và công bằng trong xã hội. Pháp luật thượng tôn đối với Nhà nước thì người dân mới có thể dùng pháp luật để kìm chế, khuất phục Nhà nước, qua đó tin tưởng rằng Nhà nước phải bảo vệ chứ không thể xâm phạm quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Đây cũng là cơ sở quan trọng nhất bảo đảm Nhà nước thực sự dân chủ, của Nhân dân, do Nhân dân và vì Nhân dân.

Với nội dung cơ bản trên đây, có thể thấy nguyên tắc pháp quyền XHCN, cũng như nguyên tắc pháp quyền nói chung, phản ánh một lí tưởng hết sức tốt đẹp về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Vấn đề là tư tưởng này không tự nó trở thành hiện thực nếu thiếu đi những điều kiện và cũng là những yêu cầu mang tính chất cơ sở hình thành sau đây:

Thứ nhất, pháp luật phải đáp ứng đủ tiêu chuẩn về hình thức để có thể phát huy được vai trò thượng tôn đối với Nhà nước. Các phẩm chất về hình thức bao gồm: (1) Pháp luật chỉ được áp dụng đối với các quan hệ xã hội phát sinh sau khi pháp luật có hiệu lực. Chỉ trong những trường hợp đặc biệt pháp luật mới có hiệu lực hồi tố. (2) Pháp luật phải được viết và thể hiện một cách rõ ràng để hạn chế tối đa việc hiểu đa nghĩa đối với một quy định của pháp luật. (3) Pháp luật phải dễ tiếp cận, tức là các chủ thể phải

---

[1] A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (Giới thiệu nghiên cứu về luật hiến pháp)*, tái bản lần thứ 9, MacMillan and Co., Limited, London, 1950, tr. 188.

được biết pháp luật là gì thì mới có thể biết được phạm vi quyền, nghĩa vụ pháp lí của các chủ thể có liên quan tới đâu. (4) Pháp luật phải có tính ổn định tương đối, tức là công tác xây dựng pháp luật phải đủ hoàn thiện để bảo đảm quy định của pháp luật đưa ra phù hợp với thực tiễn trong một thời gian dài, qua đó không bị thay đổi thường xuyên gây khó khăn cho việc tiếp cận pháp luật.[1]

Thứ hai, pháp luật phải có một số phẩm chất về nội dung nhất định để bảo đảm pháp luật thống trị là pháp luật "tốt". Trước tiên, pháp luật phải thể hiện được ý chí chung phù hợp với lợi ích của đa số người dân trong xã hội. Pháp luật cũng phải cụ thể hoá được các quyền con người, quyền cơ bản của công dân đã được hiến pháp quy định. Đặc biệt, pháp luật phải chú trọng cụ thể hoá được các quyền làm chủ của người dân đối với Nhà nước, các quyền mà người dân có thể sử dụng để kiểm soát các cơ quan nhà nước, ví dụ quyền bầu cử, ứng cử, quyền tiếp cận thông tin... Có thể thấy, chính việc bảo đảm các yêu cầu về nội dung của pháp luật, đặc biệt là yêu cầu phù hợp với lợi ích của đa số người dân trong xã hội, tạo nên tính chất XHCN trong nguyên tắc pháp quyền XHCN.

Thứ ba, phải có cơ chế pháp lí hữu hiệu để buộc các cơ quan nhà nước tuân thủ pháp luật, hay nói cách khác là để bảo đảm sự thượng tôn của pháp luật đối với cơ quan nhà nước. Yêu cầu này bao gồm các yếu tố như: (1) Việc ban hành các văn bản pháp luật cá biệt phải tuân thủ các văn bản quy phạm pháp luật áp dụng chung, rõ ràng, ổn định và dễ tiếp cận. (2) Pháp luật phải được bảo vệ bởi một hệ thống toà án độc lập, có năng lực, có khả năng thi hành công lí, khi xét xử chỉ tuân theo pháp luật. (3) Hệ thống toà án khi xét xử phải tuân thủ các quy tắc tố tụng công bằng,

[1] Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam,* Nxb. Lao động, 2007, tr. 24, 26.

ví dụ phiên toà công khai, quyền bào chữa phải được bảo đảm... (4) Người dân phải được tiếp cận với toà án bất cứ khi nào mình muốn và toà án phải sẵn sàng đáp ứng nhu cầu giải quyết tranh chấp của người dân.[1] (5) Phải có một cơ chế bảo vệ hiến pháp hữu hiệu bảo đảm tính tối cao của hiến pháp, qua đó bảo đảm thượng tôn pháp luật đối với nhà nước và xã hội. (6) Phải có hệ thống cơ chế hữu hiệu kiểm soát các cơ quan trong việc thực thi quyền lực nhà nước...

Như vậy, thuật ngữ "Pháp quyền XHCN" được sử dụng ở Việt Nam vừa là tên gọi của mô hình nhà nước lí tưởng - Nhà nước pháp quyền XHCN, vừa là tên gọi của một nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước lí tưởng đó - Nguyên tắc pháp quyền XHCN. Nguyên tắc pháp quyền XHCN thực sự là nguyên tắc hạt nhân, cốt lõi của Nhà nước pháp quyền XHCN; không có nguyên tắc pháp quyền XHCN thì không có bộ máy nhà nước hay Nhà nước pháp quyền XHCN.

3.4. Nguyên tắc công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân

Quyền con người bắt đầu được đề cập trực tiếp trong hiến pháp Việt Nam kể từ năm 1992. Tuy nhiên, trong Hiến pháp năm 1992, tôn trọng quyền con người mới chỉ được quy định như một nguyên tắc hiến định về quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân tại Chương V.[2] Trong Hiến pháp năm 2013, vấn đề ứng xử đối với quyền con người không những được quy định tại Chương II: "Quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân" mà còn được quy định tại những điều khoản đầu tiên của Chương I: "Chế độ chính trị". Điều này chứng tỏ vấn đề ứng xử đối với

[1] Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam*, Nxb. Lao động, 2007, tr. 26 - 30.
[2] Điều 50 Hiến pháp năm 1992.

quyền con người đã được quy định như một quan điểm, tư tưởng chỉ đạo đối với tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Điều 3 Hiến pháp năm 2013 quy định: "Nhà nước bảo đảm và phát huy quyền làm chủ của Nhân dân; công nhận, tôn trọng, bảo vệ và bảo đảm quyền con người, quyền công dân; thực hiện mục tiêu dân giàu, nước mạnh, dân chủ, công bằng, văn minh, mọi người có cuộc sống ấm no, tự do, hạnh phúc, có điều kiện phát triển toàn diện"

Như vậy, nội dung cơ bản của nguyên tắc này là Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam phải hết sức coi trọng vấn đề quyền con người. Nhà nước phải coi nâng cao chất lượng cuộc sống, phát triển con người là mục đích cao nhất và là mục đích cuối cùng của mình và điều này phải được thể hiện trong tổ chức cũng như hoạt động của bộ máy nhà nước nói chung và các cơ quan nhà nước nói riêng.

Về mặt tổ chức, trong bộ máy nhà nước phải có những thiết chế riêng có chức năng chăm lo tới vấn đề quyền con người.

Về mặt hoạt động, Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam phải có thái độ coi trọng toàn diện đối với quyền con người, quyền công dân. Sự coi trọng toàn diện thể hiện ở bốn nội dung cụ thể:

Thứ nhất, Nhà nước *công nhận* các quyền con người, quyền công dân. Đây là tuyên bố mang ý nghĩa chính trị. Với tuyên bố này, Nhà nước Việt Nam cùng hoà mình với các quốc gia khác trong phong trào đấu tranh vì quyền con người trên thế giới. Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam coi các quyền con người, quyền công dân là thiêng liêng và không thể chia tách khỏi con người. Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam cũng công nhận quyền con người là giá trị chung của nhân loại và được bảo vệ trên phạm vi toàn cầu. Với nội dung này, Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt

Nam phải tham gia một cách tối đa các điều ước quốc tế về quyền con người trên cơ sở phù hợp với điều kiện, hoàn cảnh của mình đồng thời thể chế hoá các quyền con người quốc tế thành các quyền công dân quy định trong Hiến pháp và pháp luật.

Thứ hai, Nhà nước *tôn trọng* các quyền con người, quyền công dân. Nội dung này có nghĩa là Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam cam kết luôn coi trọng một cách thoả đáng đối với vấn đề quyền con người, quyền công dân trên lãnh thổ Việt Nam. Các chủ chương, chính sách và pháp luật của Việt Nam đều được xây dựng với sự quan tâm đầy đủ các tác động của chúng đối với việc thực hiện quyền con người, quyền công dân. Đặc biệt, công tác xây dựng pháp luật của Việt Nam phải hết sức chú trọng cụ thể hoá các quyền con người, quyền công dân đã được pháp luật quốc tế và hiến pháp Việt Nam công nhận. Trong hệ thống pháp luật không được có các điều khoản tiềm ẩn hoặc tạo kẽ hở cho các hành vi xâm phạm quyền con người, quyền công dân. Hoạt động của các cơ quan nhà nước nói chung cũng không được xâm phạm tới quyền con người, quyền công dân. Tôn trọng quyền con người, quyền công dân phải trở thành một tiêu chí để đánh giá hoạt động của cơ quan nhà nước.

Thứ ba, Nhà nước *bảo vệ* quyền con người, quyền công dân. Bảo vệ quyền con người, quyền công dân là việc áp dụng các biện pháp chế tài pháp lí đối với các hành vi vi phạm quyền con người, quyền công dân, qua đó ngăn ngừa các vi phạm mới tái diễn và từ đó tạo ra sự tôn trọng chung đối với quyền con người, quyền công dân trong toàn xã hội. Với nội dung này, Hiến pháp năm 2013 đã xác định bảo vệ quyền con người, quyền công dân là nghĩa vụ của Nhà nước; nếu tình trạng vi phạm quyền con người, quyền công dân diễn ra tràn lan mà không được xử lí kịp thời và thỏa đáng thì đó là trách nhiệm của Nhà nước. Chính vì vậy, Nhà nước phải hình thành các cơ chế và biện pháp pháp lí cụ thể để xử lí các vi

phạm quyền con người, quyền công dân. Đây là nội dung quan trọng và cũng có thể gọi là nội dung cốt yếu nhất của nguyên tắc Nhà nước công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân. Bất kì sự coi trọng nào đối với quyền con người, quyền công dân cũng đều phải được thể hiện thành cơ chế và biện pháp bảo vệ cụ thể; không có những điều này thì sự coi trọng quyền con người, quyền công dân chỉ là những khẩu hiệu.

Thứ tư, Nhà nước *bảo đảm* quyền con người, quyền công dân. Trong các quyền con người, quyền công dân có những quyền thể hiện phúc lợi xã hội, ví dụ quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe, bình đẳng trong sử dụng các dịch vụ y tế, quyền hưởng thụ và tiếp cận các giá trị văn hóa... Những quyền này không phải tự bản thân người dân có thể được hưởng mà đòi hỏi có những điều kiện, cơ sở vật chất nhất định. Ví dụ: để người dân được hưởng quyền được bảo vệ, chăm sóc sức khỏe cần có đầy đủ các cơ sở khám chữa bệnh có đủ chất lượng; để người dân được hưởng quyền học tập ở bậc tiểu học không phải đóng học phí cần có đầy đủ hệ thống trường tiểu học từ nông thôn đến thành thị... Theo nguyên tắc công nhận, tôn trọng, bảo vệ, bảo đảm quyền con người, quyền công dân, trách nhiệm hình thành đầy đủ những điều kiện, cơ sở vật chất để bảo đảm cho các quyền con người, quyền công dân là trách nhiệm của Nhà nước. Nhà nước có thể áp dụng đa dạng các chính sách để huy động các nguồn vốn khác nhau cho công cuộc này, song trách nhiệm bảo đảm cuối cùng vẫn thuộc về Nhà nước.

3.5. Nguyên tắc Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước

Ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản được xác định trên hai phương diện, đó là lãnh đạo hệ thống chính trị và lãnh đạo Nhà nước. Vai trò lãnh đạo này đã được xác định và khẳng định qua quá trình lịch sử Cách mạng Việt Nam, đặc biệt là từ khi nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa

được thành lập năm 1945 tới nay. Về phương diện pháp lí, vai trò lãnh đạo của Đảng đã được quy định rõ trong hiến pháp kể từ Hiến pháp năm 1980 và được kế thừa trong tất cả các bản hiến pháp sau đó.

Vai trò lãnh đạo của Đảng đối với cả hệ thống chính trị đã được nghiên cứu, làm rõ trong Chương IV của Giáo trình. Riêng vai trò lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã được xác định thành nguyên tắc trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Trong hiến pháp hiện hành, nguyên tắc này được thể hiện qua các quy định tại Điều 4 với hai nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.[1] Nói cách khác, Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, cụ thể là bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, không thể được lãnh đạo bởi một lực lượng nào khác ngoài Đảng Cộng sản Việt Nam. Việc xác định Đảng Cộng sản Việt Nam là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước là một nét đặc thù trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam nói riêng và của bộ máy nhà nước các nước XHCN nói chung. Trên thực tế thì các nhà nước trên thế giới thường do các đảng chính trị lãnh đạo. Song, hiến pháp các quốc gia thường không quy định một cách rõ ràng và đương nhiên một đảng chính trị nào có vai trò lãnh đạo duy nhất. Các đảng chính trị ở các quốc gia thường cạnh tranh với nhau để nắm vai trò lãnh đạo Nhà nước thông qua các buộc bầu cử phổ thông và cho một nhiệm kì nhất định. Khi hết nhiệm kì, các đảng chính trị lại tiếp tục cạnh tranh để giành quyền lãnh đạo Nhà nước trong nhiệm kì mới. Chỉ có các nước XHCN như Việt Nam, Trung Quốc, Lào, Cu-ba mới quy định hoặc ghi nhận Đảng Cộng sản là lực lượng duy nhất lãnh đạo Nhà nước.

---

[1] Khoản 1 Điều 4 Hiến pháp năm 2013.

Thứ hai, hoạt động của các tổ chức Đảng và đảng viên phải trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật.[1] Đảng Cộng sản Việt Nam là một tổ chức rộng lớn với hơn 4 triệu đảng viên. Các tổ chức của Đảng được thành lập một cách rộng khắp từ trung ương đến địa phương. Ở trung ương có các tổ chức như Ban Chấp hành trung ương, Bộ Chính trị, Ban Bí thư, Ủy ban Kiểm tra trung ương, Ban Kinh tế trung ương, Ban Nội chính trung ương, Ban Tổ chức trung ương, Văn phòng trung ương.v.v. Ở các cơ quan nhà nước, bộ, ngành ở trung ương và ở địa phương từ cấp tỉnh tới cấp xã, thậm chí thôn, bản, tổ dân phố đều có các tổ chức đảng tương ứng như ban cán sự, ban chấp hành đảng bộ, ban chấp hành chi bộ .v.v. Nguyên tắc "Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước" quy định rằng tuy Đảng Cộng sản Việt Nam nắm vai trò lãnh đạo duy nhất đối với Nhà nước, có nghĩa là các tổ chức đảng lãnh đạo các cơ quan nhà nước tương ứng; song hoạt động của các tổ chức đảng và đảng viên phải trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật do Nhà nước đặt ra. Điều này là hoàn toàn đúng đắn bởi pháp luật là quy tắc xử sự chung thể hiện ý chí chung và có hiệu lực bắt buộc đối với tất cả các chủ thể trong xã hội. Triệt để tuân thủ pháp luật là tinh thần cốt lõi của nguyên tắc pháp quyền XHCN và các tổ chức của Đảng, đảng viên không phải là ngoại lệ.

Như vậy, nguyên tắc "Đảng Cộng sản Việt Nam lãnh đạo Nhà nước" xác lập một mối quan hệ hai chiều của Đảng và Nhà nước: một mặt, Đảng là lực lượng lãnh đạo duy nhất đối với Nhà nước; mặt khác, Đảng hoạt động trong khuôn khổ Hiến pháp và pháp luật do Nhà nước đặt ra. Sự cân bằng giữa vai trò của Đảng và Nhà nước trong mối quan hệ này là một lí tưởng; song nó đặt ra vấn đề không hề đơn giản cho thực tiễn vận hành phương thức lãnh đạo của Đảng. Đảng Cộng sản Việt Nam là "đội tiên phong của giai cấp công nhân, đồng thời là đội tiên phong của nhân dân

---

[1] Khoản 3 Điều 4 Hiến pháp năm 2013.

lao động và của dân tộc Việt Nam; đại biểu trung thành lợi ích của giai cấp công nhân, nhân dân lao động và của dân tộc".[1] Như vậy, Đảng Cộng sản Việt Nam là một đảng chính trị, một thiết chế vừa mang tính giai cấp, vừa mang tính xã hội. Các tổ chức của Đảng không phải là cơ quan nhà nước có nghĩa là không trực tiếp thực hiện quyền lực nhà nước đối với xã hội; các cơ quan trong bộ máy nhà nước mới là chủ thể trực tiếp thực hiện vai trò đó. Vấn đề là phương thức lãnh đạo của Đảng cần được xác định như thế nào để các tổ chức Đảng và đảng viên không vượt ra khỏi vai trò lãnh đạo mà trở thành làm thay công việc của các cơ quan nhà nước. Về nguyên tắc, phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước đã được Đảng Cộng sản Việt Nam xác định tập trung vào những phương diện sau:[2]

- Lãnh đạo bằng cương lĩnh, chiến lược, các định hướng về chính sách và chủ trương lớn;

- Lãnh đạo bằng công tác tuyên truyền, thuyết phục, vận động, tổ chức, kiểm tra, giám sát và bằng hành động gương mẫu của đảng viên để thực hiện cương lĩnh, chiến lượng, các chủ trương, chính sách của Đảng;

- Lãnh đạo công tác cán bộ và quản lí đội ngũ cán bộ, giới thiệu những đảng viên ưu tú có đủ năng lực và phẩm chất vào hoạt động các cơ quan lãnh đạo của Nhà nước.

---

[1] Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/noidungvankiendaihoidang?categoryId=10000716&articleId=10038370 (truy cập ngày 30/6/2016).

[2] Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/noidungvankiendaihoidang?categoryId=10000716&articleId=10038370 (truy cập ngày 30/6/2016).

Mặc dù đã được xác định về nguyên tắc như trên song cơ chế cụ thể để thực hiện vai trò lãnh đạo của Đảng Cộng sản vẫn còn là một câu chuyện dài. Phương thức lãnh đạo hiện nay của Đảng đối với Nhà nước vẫn cần tiếp tục được đổi mới.[1]

3.6. Nguyên tắc tập trung dân chủ

Về nguồn gốc, "Tập trung dân chủ" là nguyên tắc tổ chức cơ bản của các Đảng Cộng sản trên thế giới, do Lê-nin khởi xướng từ đầu thế kỉ XX.[2] Đảng Cộng sản Việt Nam cũng đã lấy nguyên tắc này làm nguyên tắc tổ chức cơ bản của mình và quy định rõ các nội dung của nguyên tắc trong Điều 9 Điều lệ Đảng Cộng sản Việt Nam năm 2011. Ý nghĩa của nguyên tắc khi áp dụng trong tổ chức của Đảng là một mặt bảo đảm phát huy tính tích cực và tính sáng tạo của mọi tổ chức Đảng và đảng viên trong việc tham gia xây dựng và thực hiện đường lối, chính sách của Đảng; mặt khác bảo đảm sự thống nhất ý chí và hành động của Đảng.[3]

Nhà nước CHXHCH Việt Nam do Đảng Cộng sản lãnh đạo. Vai trò lãnh đạo của Đảng được phát huy chủ yếu thông qua việc lãnh đạo bộ máy nhà nước. Do đó, nguyên tắc "tập trung dân chủ"

---

[1] Văn phòng trung ương Đảng, *Báo cáo chính trị của Ban chấp hành Trung ương Đảng khóa XI tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII của Đảng, Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII,* Nxb. Chính trị quốc gia, 2016, tr. 55 - 220, tr. 197; Lê Hữu Nghĩa, Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội trong điều kiện một Đảng cầm quyền, trong "*Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng trong điều kiện Đảng cầm quyền*", Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, đăng lại tại http://www.nxbctqg.org.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=5133:i-mi-phng-thc-lanh-o-ca-ng-i-vi-nha-nc-va-cac-t-chc-chinh-tr-xa-hi-trong-iu-kin-mt-ng-cm-quyn&catid=112:tin-van-hoa-tu-tuong&Itemid=488. (Truy cập 30/6/2016); Lê Hữu Nghĩa, Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị ở nước ta, *Tạp chí Cộng sản điện tử*, http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2015/36827/Doi-moi-phuong-thuc-lanh-dao-cua-Dang-doi-voi-he-thong.aspx (Truy cập 30/6/2016).

[2] Nguyễn Phú Trọng, *Nguyên tắc tập trung dân chủ phải chăng đã lỗi thời,* Nxb. Sự thật, 1990, tr. 3.

[3] Văn kiện Đảng toàn tập, tập 47, tr. 894, năm 1986.

cũng đã trở thành một trong những nguyên tắc tổ chức và hoạt động đặc trưng của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, được quy định trong các bản hiến pháp từ năm 1959 cho tới nay. Trong Hiến pháp năm 1959, 1980 và 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), nguyên tắc tập trung dân chủ được quy định cùng với một nội dung là Quốc hội, HĐND và các cơ quan khác của Nhà nước đều tổ chức và hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ.[1]

Trong Hiến pháp năm 2013, nguyên tắc này được quy định hơi khác: "Nhà nước... thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ".[2] Như vậy, nguyên tắc tập trung dân chủ của Hiến pháp năm 2013 có nội dung quy định khái quát hơn, thể hiện rằng đây thực sự là nguyên tắc bao quát trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước. Việc áp dụng nguyên tắc này là đối với toàn bộ bộ máy nhà nước nói chung chứ không phải sự áp dụng một cách máy móc bản thân nguyên tắc này đối với từng cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước.

Ở góc độ vĩ mô, nguyên tắc tập trung dân chủ trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước có thể được hiểu là sự kết hợp hài hoà và thống nhất giữa hai yếu tố: tập trung và dân chủ, tức là quyền quyết định về những vấn đề trọng yếu nhất tập trung vào các cơ quan cấp trên kết hợp với tính chủ động, sáng tạo của các cơ quan cấp dưới và địa phương, coi trọng chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Cụ thể, việc thực hiện nguyên tắc tập trung dân chủ trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 thể hiện ở một số nội dung sau:

Thứ nhất, trong các cơ quan nhà nước, những vấn đề quan trọng nhất thường được quyết định bởi tập thể theo chế độ tập thể lãnh đạo, cá nhân phụ trách. Ví dụ: các nội dung quan trọng nhất

---

[1] Điều 4 Hiến pháp năm 1959; Điều 6 Hiến pháp năm 1980; Điều 6 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

[2] Điều 8 Hiến pháp năm 2013.

thuộc thẩm quyền của Quốc hội phải do phiên họp toàn thể thông qua; các nội dung quan trọng nhất thuộc thẩm quyền của Chính phủ phải do phiên họp chính phủ thông qua...

Thứ hai, trong một tập thể thì thiểu số phục tùng đa số. Có nghĩa là khi quyết định đã được đưa ra bởi tập thể thì tất cả đều phải thi hành quyết định đó. Tuy nhiên, trong quá trình bàn bạc để ra quyết định thì tất cả các thành viên trong tập thể đều có quyền phát biểu ý kiến và bảo lưu ý kiến của mình. Điều đó gọi là "bàn bạc thì dân chủ nhưng hành động thì phải tập trung". Không thể có tình trạng sau khi quyết định đã được đưa ra bởi đa số thì thiểu số không thực hiện hoặc cản trở việc thực hiện.

Thứ ba, cấp dưới phục tùng cấp trên, địa phương phục tùng trung ương. Khi trung ương, cấp trên đã quyết định thì cấp dưới phải phục tùng. Tuy nhiên, trước khi ra quyết định thì cấp trên, trung ương phải tham khảo ý kiến cấp dưới, địa phương, qua đó khuyến khích phát huy tính chủ động của địa phương. Nguyên tắc tập trung dân chủ cũng khuyến khích việc phân định rõ thẩm quyền quyết định, đặc biệt trong hệ thống hành chính, giữa cấp trung ương và địa phương. Trung ương quyết định những vấn đề vĩ mô; cấp dưới, địa phương được phân cấp quản lí để phát huy tính chủ động và tinh thần trách nhiệm.[1]

Cũng như đối với tổ chức Đảng, nguyên tắc tập trung dân chủ cũng được xem là có vai trò quan trọng bảo đảm sự nhất quán trong hoạt động của bộ máy nhà nước từ trung ương tới địa phương trong khi đó vẫn khuyến khích được sự chủ động, sáng tạo của cấp dưới và của địa phương, qua đó tránh được sự quan liêu của cấp trên, của trung ương. Vai trò này đặc biệt quan trọng đối với tổ chức và hoạt động của hệ thống cơ quan hành chính nhà

[1] Nghị quyết số 08-NQ/HNTW ngày 23/01/1995 Hội nghị lần thứ tám Ban Chấp hành Trung ương Đảng khoá VII về tiếp tục xây dựng và hoàn thiện Nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, trọng tâm là cải cách một bước nền hành chính.

nước. Tuy nhiên, nhược điểm của nguyên tắc này là rất khó có thể lượng hoá được tập trung hay dân chủ ở mức độ nào là phù hợp, do đó trong thực tế có thể sa vào hoặc tập trung quan liêu hoặc tự do vô tổ chức. Bên cạnh đó, bởi nguyên tắc này được áp dụng chung cho cả tổ chức Đảng và bộ máy nhà nước nên có thể trong thực tiễn xảy ra tình trạng khi người đảng viên đồng thời nắm giữ chức vụ trong cơ quan nhà nước không xác định được mức độ thực hiện nguyên tắc này một cách phù hợp với tư cách là đảng viên và tới tư cách quan chức nhà nước. Điều này có thể dẫn tới tình trạng nguyên tắc tập trung dân chủ áp dụng không phù hợp với tính chất, chức năng của cơ quan nhà nước và do đó làm giảm hiệu quả của cơ quan nhà nước.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Trên cơ sở đối chiếu với sơ đồ tổ chức bộ máy nhà nước theo Hiến pháp năm 2013 trình bày trong Giáo trình, vẽ sơ đồ tổ chức bộ máy nhà nước Việt Nam theo các bản hiến pháp năm 1946, 1959, 1980, 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

2. Phân tích các đặc điểm chính (chủ đạo) của bộ máy nhà nước trong các giai đoạn hiến pháp, có minh họa bằng các quy định trong hiến pháp và các văn bản luật của giai đoạn tương ứng.

3. Phân tích khái niệm và mối liên hệ giữa chức năng, thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức - nhân sự của cơ quan nhà nước.

4. Phân tích khái quát sự hình thành và phát triển của các nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam qua các bản hiến pháp.

5. So sánh các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước giữa Hiến pháp năm 1980 và Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

6. So sánh các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước giữa Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001.

7. So sánh các nguyên tắc tổ chức, hoạt động của bộ máy nhà nước giữa Hiến pháp năm 1992 sửa đổi, bổ sung năm 2001 và Hiến pháp năm 2013.

8. Có thể nói: "Thực hiện nguyên tắc "Chủ quyền nhân dân" trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam là nền tảng hình thành chế độ dân chủ" được không? Tại sao?

9. Tìm hiểu mô hình tổ chức các Toà án quân sự và Viện kiểm sát quân sự theo Luật tổ chức TAND và Luật tổ chức VKSND năm 2014.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Lí luận chung về pháp luật và nhà nước), dịch bởi Anders Wedberg, Nxb. Đại học Havard, Massachusetts, 1946.

2. Joel Krieger, *The Oxford Companion to Politics of the world* (Cẩm nang chuyên đề của Đại học Oxford về chính trị thế giới), Oxford University Press, 2001.

3. V. Chirkin, Yu. Yudin, O. Zhidkov, *Fundamentals of the Socialist Theory of State and Law* (Những vấn đề cơ bản của Lí luận XHCN về nhà nước và pháp luật), Nxb. Tiến bộ, Moscow, 1979.

4. John Locke, *The second essay concerning the true original extent and end of civil government* (Chuyên luận thứ 2 về nguồn gốc và mục đích thực sự của chính quyền dân sự), 1690.

5. Jean Jacques Rousseau, *Bàn về khế ước xã hội*, Hoàng Thanh Đạm dịch, Nxb. Lí luận chính trị, 2004.

6. John Stuart Mill, *Considerations on represenative government* (Các trao đổi về chính quyền đại diện), Henry Holt and Company, New York, 1873.

7. The Gettysburg Address (Bài phát biểu tại Gettysburg), http://www.history.com/topics/american-civil-war/gettysburg-address (truy cập 15 tháng 3 năm 2016)

8. Nguyễn Thị Hồi, *Tư tưởng phân chia quyền lực nhà nước với việc tổ chức bộ máy nhà nước ở một số nước*, Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2005.

9. Đào Trí Úc (chủ biên), *Mô hình tổ chức và hoạt động của Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam,* Nxb. Tư pháp, 2007.

10. Nguyễn Văn Yểu, Lê Hữu Nghĩa (đồng chủ biên), *Xây dựng Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam trong thời kì đổi mới,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

11. Nguyễn Văn Thảo, *Xây dựng Nhà nước pháp quyền dưới sự lãnh đạo của Đảng*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2006.

12. Nguyễn Duy Quý (chủ biên), *Hệ thống chính trị nước ta trong thời kì đổi mới*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

13. Nguyễn Duy Quý và Nguyễn Tất Viễn (đồng chủ biên), *Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam của dân, do dân, vì dân: Lí luận và thực tiễn*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2008.

14. Nguyễn Văn Yểu, "Xây dựng nhà nước pháp quyền và Nhà nước pháp quyền XHCN Việt Nam - Kinh nghiệm thế giới và Việt Nam", trong: Hội đồng lí luận trung ương, *Những vấn đề lí luận và thực tiễn mới đặt ra trong tình hình hiện nay*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011.

15. Văn phòng trung ương Đảng, *Văn kiện Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XII*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2016.

16. Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam,* Nxb. Lao động, Hà Nội, 2007.

17. A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (Giới thiệu nghiên cứu về luật hiến pháp), tái bản lần thứ 9, MacMillan and Co., Limited, London, 1950.

18. Đảng Cộng sản Việt Nam, Cương lĩnh xây dựng đất nước trong thời kì quá độ lên Chủ nghĩa xã hội (bổ sung, phát triển năm 2011), http://www.chinhphu.vn/portal/page/portal/chinhphu/NuocCHXHCNVietNam/ThongTinTongHop/noidungvankiendaihoidang?categoryId=10000716&articleId=10038370 (truy cập ngày 30/6/2016).

19. Lê Hữu Nghĩa, "Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với hệ thống chính trị ở nước ta", *Tạp chí Cộng sản điện tử*, http://www.tapchicongsan.org.vn/Home/Nghiencuu-Traodoi/2015/36827/Doi-moi-phuong-thuc-lanh-dao-cua-Dang-doi-voi-he-thong.aspx.

20. Lê Hữu Nghĩa, "Đổi mới phương thức lãnh đạo của Đảng đối với Nhà nước và các tổ chức chính trị - xã hội trong điều kiện một Đảng cầm quyền", trong: *Nâng cao năng lực lãnh đạo và sức chiến đấu của Đảng trong điều kiện Đảng cầm quyền*, Nxb. Chính trị quốc gia - Sự thật, Hà Nội, 2014, đăng lại tại http://www.nxbctqg.org.vn/index.php?option=com_content&view=article&id=5133:i-mi-phng-thc-lanh-o-ca-ng-i-vi-nha-nc-va-cac-t-chc-chinh-tr-xa-hi-trong-iu-kin-mt-ng-cm-quyn&catid=112:tin-van-hoa-tu-tuong&Itemid=488.

CHƯƠNG XI
QUỐC HỘI

1. KHÁI QUÁT SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA QUỐC HỘI NƯỚC TA

Ngày 16 và ngày 17 tháng 8 năm 1945, tại Tân Trào, Quốc dân đại hội đã được triệu tập gồm có 60 đại biểu của các tổ chức đoàn thể cách mạng đã quyết định nhiều vấn đề quan trọng, lập ra Uỷ ban dân tộc giải phóng trung ương (tức Chính phủ lâm thời). Vì vậy, Quốc dân đại hội được coi là tiền thân của Quốc hội nước ta, đã động viên toàn thể nhân dân đứng lên làm cuộc Cách mạng tháng Tám thành công.

Ngày 08 tháng 9 năm 1945, Hồ Chủ tịch đã kí Sắc lệnh số 14 mở cuộc Tổng tuyển cử tự do trong cả nước để bầu Quốc dân đại hội. Trong hoàn cảnh hiểm nghèo, trước nguy cơ mất nước nhưng ngày 06 tháng 01 năm 1946, nhân dân ta trong cả nước đã tiến hành cuộc Tổng tuyển cử tự do thắng lợi, bầu ra Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa, đó là Quốc hội đầu tiên, Quốc hội khóa I của nước ta.

Trong kì họp thứ nhất của Quốc hội ngày 02 tháng 3 năm 1946, Chính phủ liên hiệp kháng chiến đã được thành lập và Quốc hội cũng đã cử ra Ban dự thảo Hiến pháp của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Tại kì họp thứ hai (cuối tháng 10 đến đầu tháng 11 năm 1946), Quốc hội đã thông qua bản Hiến pháp đầu tiên của

nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa trong phiên họp ngày 09 tháng 11 năm 1946, vạch ra những nhiệm vụ chính trị của nhân dân và chính quyền trong giai đoạn trước mắt.

Lẽ ra, sau khi thông qua Hiến pháp thì Quốc hội phải giải tán và bầu ra Nghị viện nhân dân. Bởi vì, trong Sắc lệnh số 14 ngày 08 tháng 9 năm 1945 của Hồ Chủ tịch có nói: "Tổng tuyển cử bầu Quốc hội lập hiến" nhưng do tình hình khẩn cấp lúc bấy giờ nên Quốc hội chưa giải tán. Tại kì họp, nhiều đại biểu đề nghị Quốc hội lãnh trách nhiệm trong một thời gian nữa cho đến khi bầu ra Nghị viện mới theo quy định của Hiến pháp năm 1946. Tháng 12 năm 1946, thực dân Pháp gây chiến tranh trên toàn cõi Việt Nam. Vì hoàn cảnh kháng chiến và theo yêu cầu của các đại biểu, Quốc hội khóa I vẫn tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến năm 1959, Quốc hội cũng đã bầu ra Ban thường trực; nhưng nhiệm vụ và quyền hạn của Ban thường trực chỉ hạn chế ở một số việc như liên lạc với Chính phủ; cùng với Chính phủ ban bố và thi hành Hiến pháp; triệu tập Quốc hội. Ban thường trực Quốc hội chưa thực sự là cơ quan thay mặt cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất giữa hai kì họp.

Kì họp thứ sáu của Quốc hội khóa I từ ngày 29 tháng 12 năm 1956 đến ngày 25 tháng 01 năm 1957 đã quyết định sửa đổi Hiến pháp năm 1946 cho phù hợp với giai đoạn mới của cách mạng. Tại kì họp thứ 11 của Quốc hội, ngày 31 tháng 12 năm 1959 bản Hiến pháp sửa đổi đã được thông qua, Hiến pháp năm 1959 ra đời.

Theo Hiến pháp năm 1959, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất không gọi là Nghị viện nhân dân như trong Hiến pháp năm 1946, mà gọi là Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa. Cũng tại kì họp thứ 11, ngày 31 tháng 12 năm 1959 Quốc hội đã ra nghị quyết khẳng định rằng:

"Nước Việt Nam là một, dân tộc Việt Nam là một. Quốc hội nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa tiêu biểu cho tính chất thống nhất của nước ta và tiêu biểu cho ý chí tranh đấu của nhân dân cả hai miền Nam - Bắc".

Các nhiệm kì tiếp theo:

- Quốc hội khóa II (1960 - 1964): Tiếp tục truyền thống của Quốc hội khóa I, đã củng cố và tăng cường Nhà nước dân chủ nhân dân, Nhà nước làm nhiệm vụ lịch sử của chuyên chính vô sản.

- Quốc hội khóa III (1964 - 1971): Là Quốc hội đã lãnh đạo nhân dân ta đánh thắng cuộc chiến tranh phá hoại lần thứ nhất của đế quốc Mỹ và tiếp tục xây dựng chủ nghĩa xã hội ở miền Bắc, làm tròn nghĩa vụ đối với cách mạng miền Nam.

- Quốc hội khóa IV (1971 - 1975): Là Quốc hội lãnh đạo nhân dân đánh thắng đế quốc Mỹ xâm lược, giải phóng hoàn toàn miền Nam, giành độc lập tự do cho cả nước.

- Quốc hội khóa V (từ tháng 4 năm 1975 đến tháng 4 năm 1976). Sau đại thắng mùa xuân năm 1975, cả nước được độc lập thống nhất. Ngày 25 tháng 4 năm 1976 nhân dân cả nước đã bầu ra Quốc hội của nước Việt Nam thống nhất, làm nhiệm vụ xây dựng chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước, đó là Quốc hội khóa VI của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

- Quốc hội khóa VI, kì họp thứ bảy đã nhất trí thông qua Hiến pháp năm 1980 trong phiên họp ngày 18/12/1980.

- Quốc hội khóa VII (tháng 6 năm 1981 đến tháng 4 năm 1987). Tiếp tục làm nhiệm vụ trong thời kì quá độ lên chủ nghĩa xã hội trên phạm vi cả nước.

- Quốc hội khóa VIII (tháng 4 năm 1987 đến tháng 6 năm 1992) là Quốc hội của thời kì đổi mới. Tại kì họp thứ 11 của Quốc

hội khóa VIII, bản Hiến pháp thứ 4 của nước ta đã được thông qua trong phiên họp ngày 15 tháng 4 năm 1992.

- Sau khi Hiến pháp năm 1992 được ban hành, nhân dân ta đã bầu ra Quốc hội khóa IX (tháng 7 năm 1992 đến tháng 7 năm 1997). Quốc hội khóa IX đã động viên nhân dân cả nước tiếp tục công cuộc đổi mới, xây dựng đất nước giàu mạnh, bảo vệ vững chắc Tổ quốc Việt Nam XHCN.

- Quốc hội khóa X (tháng 7 năm 1997 đến tháng 5 năm 2002) là Quốc hội tiếp tục của công cuộc đổi mới đất nước. Tại kì họp thứ 10 Quốc hội đã ban hành nghị quyết về việc sửa đổi, bổ sung một số điều của Hiến pháp năm 1992.

- Quốc hội khóa XI (2002 - 2007) tiếp tục sự nghiệp đổi mới và công nghiệp hóa, hiện đại hóa đất nước.

- Ngày 20 tháng 5 năm 2007, nhân dân cả nước đã bầu ra Quốc hội khóa XII (2007 - 2011). Đây là Quốc hội của thời kì hội nhập và phát triển toàn diện của đất nước sau khi Việt Nam gia nhập Tổ chức thương mại thế giới (WTO).

- Tháng 5 năm 2011, nhân dân cả nước đã bầu ra Quốc hội khóa XIII (2011 - 2016) là Quốc hội tiếp tục thời kì hội nhập và phát triển toàn diện của đất nước. Tại kì họp thứ 6 Quốc hội khóa XIII đã thông qua bản Hiến pháp thứ 5 của Việt Nam vào ngày 28 tháng 11 năm 2013.

- Ngày 22 tháng 5 năm 2016, nhân dân Việt Nam tiến hành bầu cử Quốc hội khóa XIV nhiệm kì 2016 - 2021.

2. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA QUỐC HỘI

Trong bộ máy nhà nước ta, Quốc hội chiếm vị trí đặc biệt quan trọng. Theo Hiến pháp năm 2013, ở nước Cộng hòa XHCN Việt Nam tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân (Điều 2).

Nhân dân có thể thực hiện quyền lực của mình bằng các biện pháp dân chủ trực tiếp, bán trực tiếp và gián tiếp. Bằng biện pháp dân chủ gián tiếp, nhân dân bầu ra các cơ quan đại diện (Quốc hội và HĐND các cấp) để thực hiện quyền lực của mình. Vì vậy, Quốc hội và HĐND các cấp thường được gọi là cơ quan quyền lực nhà nước.

Trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Nguyên tắc này được quy định lần đầu tiên trong Hiến pháp năm 1946. Điều 22 Hiến pháp năm 1946 quy định: "*Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa*". Tiếp đó nguyên tắc này được củng cố và quy định rõ ràng hơn trong Hiến pháp năm 1959: "*Tất cả quyền lực trong nước Việt Nam Dân chủ cộng hòa đều thuộc về nhân dân. Nhân dân sử dụng quyền lực của mình thông qua Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp do nhân dân bầu ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân*" (Điều 4). Đến Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 và đặc biệt là Hiến pháp năm 2013 thì vai trò của Quốc hội được tăng cường và phát triển hơn nữa trong việc quy định cơ cấu tổ chức Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, nhất là trong việc quy định vị trí, tính chất, chức năng và nhiệm vụ, quyền hạn của các cơ quan quyền lực nhà nước. Hiến pháp năm 2013 đã nêu rõ vị trí và tính chất của Quốc hội là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam (Điều 69). Quốc hội có quyền quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước như thông qua Hiến pháp, các đạo luật, quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, mục tiêu phát triển kinh tế, văn hóa, xã hội, tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước; bầu, miễn nhiệm, bãi

nhiệm những chức vụ cao nhất của bộ máy nhà nước; giám sát tối cao hoạt động của bộ máy nhà nước; Quốc hội biểu hiện tập trung ý chí và quyền lực của nhân dân trong phạm vi toàn quốc.

Về tính chất, Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân. Các đại biểu Quốc hội là những công nhân, nông dân, trí thức và những người lao động thuộc mọi dân tộc trong cả nước được nhân dân cả nước bầu cử ra và chịu trách nhiệm trước nhân dân, họ có mối liên hệ chặt chẽ với quần chúng, nắm vững tâm tư, nguyện vọng của nhân dân và hoạt động vì lợi ích của những người mà họ làm đại diện. Nhiệm kì của Quốc hội là 5 năm, việc tuyển cử các đại biểu Quốc hội mới bảo đảm cho nhân dân có thể lựa chọn và bổ sung những đại diện mới vào cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của mình.

Với vị trí, tính chất như trên, Quốc hội thực sự là cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân và là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, quyết định các vấn đề quan trọng nhất của đất nước.

Với tinh thần nói trên, Điều 69 Hiến pháp năm 2013 đã quy định chức năng của Quốc hội bao gồm những phương diện lớn sau đây:

- Quốc hội thực hiện quyền lập hiến, quyền lập pháp.

- Quốc hội quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước. Quốc hội quyết định những chính sách cơ bản về đối nội và đối ngoại, nhiệm vụ kinh tế-xã hội, quốc phòng, an ninh của đất nước, những nguyên tắc chủ yếu về tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước, về quan hệ xã hội và hoạt động của công dân.

- Quốc hội thực hiện quyền giám sát tối cao đối với toàn bộ hoạt động của Nhà nước nhằm đảm bảo cho những quy định của Hiến pháp và pháp luật được thi hành triệt để và thống nhất, bộ máy nhà nước hoạt động đồng bộ, có hiệu lực và hiệu quả.

Chức năng nói trên của Quốc hội được cụ thể hóa thành các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội.

3. NHIỆM VỤ VÀ QUYỀN HẠN CỦA QUỐC HỘI

Các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được quy định trong Điều 70 Hiến pháp năm 2013 và đã được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Các nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội được phân thành các lĩnh vực sau đây:

3.1. Trong lĩnh vực lập hiến và lập pháp

Quyền lập hiến và lập pháp của Quốc hội xuất phát từ vị trí, tính chất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Vì vậy, chỉ có Quốc hội mới có quyền định ra các quy phạm pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất, điều chỉnh các quan hệ xã hội cơ bản nhất của xã hội ta. Các quy phạm pháp luật do các cơ quan nhà nước khác ban hành không được trái với tinh thần và nội dung của Hiến pháp và luật.

Ở một số nước tư bản có sự phân biệt quốc hội lập hiến và quốc hội lập pháp. Quốc hội lập hiến được bầu ra để làm hiến pháp, khi hiến pháp được ban hành thì quốc hội lập hiến giải thể. Còn quốc hội lập pháp không có quyền làm hiến pháp mà chỉ căn cứ vào hiến pháp để ra các đạo luật cần thiết nhằm thi hành hiến pháp và các đạo luật bổ sung cho hiến pháp.

Ở nước ta, quyền lập hiến cũng như quyền lập pháp đều thuộc về Quốc hội. Quốc hội giữ quyền làm hiến pháp thì cũng có quyền sửa đổi hiến pháp; Quốc hội có quyền làm luật thì cũng có quyền sửa đổi luật. Để đảm bảo cho hoạt động này của Quốc hội được tiến hành thuận lợi và hiệu quả, pháp luật đã quy định cụ thể các bước chuẩn bị và quy trình thực hiện.

Còn sáng kiến lập pháp (sáng kiến pháp luật), tức là quyền trình dự án luật ra trước Quốc hội được giao cho nhiều cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội và những người có chức trách trong bộ máy nhà nước như: Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên của Mặt trận; các đại biểu Quốc hội ngoài quyền trình dự án luật còn có quyền trình kiến nghị về luật ra trước Quốc hội.

Cơ quan trình dự án luật phải chuẩn bị, xây dựng hoàn chỉnh và trình bày trước Quốc hội dự án đó để Quốc hội xem xét.

3.2. Trong lĩnh vực quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước

Là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội có quyền quyết định những mục tiêu phát triển kinh tế, xã hội; những vấn đề quốc kế, dân sinh; những vấn đề đối nội, đối ngoại và quốc phòng, an ninh của đất nước.

Trong lĩnh vực kinh tế, Quốc hội quyết định mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ cơ bản phát triển kinh tế - xã hội của đất nước; quyết định chính sách cơ bản về tài chính, tiền tệ quốc gia; quy định, sửa đổi hoặc bãi bỏ các thứ thuế; quyết định phân chia các khoản thu và nhiệm vụ chi giữa ngân sách trung ương và ngân sách địa phương; quyết định mức giới hạn an toàn nợ quốc gia, nợ công, nợ chính phủ; quyết định dự toán ngân sách nhà nước và phân bổ ngân sách trung ương, phê chuẩn quyết toán ngân sách nhà nước.

Quốc hội quyết định những vấn đề hệ trọng đối với vận mệnh của đất nước như quyết định vấn đề chiến tranh và hòa bình; quy định về tình trạng khẩn cấp, các biện pháp đặc biệt khác bảo đảm quốc phòng và an ninh quốc gia; quyết định chính sách dân tộc, chính sách tôn giáo của Nhà nước; quyết định đại xá; quyết định việc trưng cầu ý dân.

Quốc hội còn có nhiệm vụ và quyền hạn quan trọng là quyết định chính sách cơ bản về đối ngoại; phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa XHCN Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội.

Quốc hội đóng vai trò đặc biệt quan trọng trong việc xây dựng, củng cố và phát triển bộ máy nhà nước từ trung ương đến địa phương.

Bộ máy nhà nước ta từ trung ương đến địa phương, từ các cơ quan quyền lực nhà nước đến các cơ quan quản lí nhà nước, cơ quan xét xử và cơ quan kiểm sát được tổ chức theo mô hình nào, nguyên tắc tổ chức hoạt động ra sao đều do Quốc hội xem xét lựa chọn, quyết định tại các kì họp của mình và được thể hiện trong Hiến pháp, Luật tổ chức Quốc hội, Luật tổ chức Chính phủ, Luật tổ chức TAND, Luật tổ chức VKSND, Luật tổ chức CQĐP.

Ngoài việc quy định chung về tổ chức và hoạt động của các cơ quan nhà nước, Quốc hội còn bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội và các uỷ viên UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC; Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng KTNN, Tổng thư kí Quốc hội, người đứng đầu các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Thẩm phán TANDTC; phê chuẩn đề nghị của Chủ tịch nước về danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh, Hội đồng

bầu cử quốc gia; sau khi được bầu, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp; bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Theo quy định của Hiến pháp năm 1980, Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các thành viên khác của Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu và bãi miễn; đến Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định về vấn đề này đã được thay đổi. Quốc hội chỉ bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; còn các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ do Thủ tướng lựa chọn, đề nghị trình Quốc hội xem xét. Nếu tán thành đề nghị đó của Thủ tướng thì Quốc hội ra nghị quyết phê chuẩn. Trên cơ sở nghị quyết của Quốc hội, Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ. Hiến pháp năm 2013 kế thừa quy định này của Hiến pháp năm 1992.

Quốc hội quyết định thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ của Chính phủ; thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới hành chính tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; thành lập, bãi bỏ cơ quan khác theo quy định của Hiến pháp và luật;

Quốc hội có quyền bãi bỏ các văn bản của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC và VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật và nghị quyết của Quốc hội.

Quốc hội còn quy định hàm, cấp trong các lực lượng vũ trang nhân dân, hàm cấp ngoại giao và những hàm cấp Nhà nước khác; quy định huân chương, huy chương và danh hiệu vinh dự nhà nước.

3.3. Trong lĩnh vực giám sát tối cao toàn bộ hoạt động của Nhà nước, giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật

Theo chức năng, nhiệm vụ của mình, giám sát việc thực hiện Hiến pháp và pháp luật do nhiều cơ quan nhà nước tiến hành như: HĐND, VKSND... Nhưng sự giám sát của Quốc hội là sự giám sát cao nhất. Quốc hội thực hiện quyền giám sát nhằm đảm bảo cho những quy định của Hiến pháp, pháp luật được thi hành triệt để, nghiêm minh và thống nhất. Quốc hội giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước nhằm bảo đảm cho các cơ quan này hoàn thành nhiệm vụ, quyền hạn đã được quy định, làm cho bộ máy nhà nước ta hoạt động nhịp nhàng, có hiệu lực và hiệu quả, không chồng chéo, chống các biểu hiện tham nhũng, quan liêu, hách dịch và cửa quyền.

Quốc hội thực hiện quyền giám sát thông qua các hình thức xem xét báo cáo hoạt động của Chủ tịch nước, UBTVQH, Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC; thông qua Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và hoạt động của bản thân các đại biểu Quốc hội, đặc biệt là hoạt động chất vấn tại các kì họp của Quốc hội, các phiên họp của UBTVQH và các phiên giải trình tại Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội; thông qua việc lấy phiếu tín nhiệm và bỏ phiếu tín nhiệm các chức danh do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Trong một số nhiệm kì gần đây, hoạt động giám sát của Quốc hội đã có nhiều tiến bộ đáng kể.

Nhưng do nhiều nguyên nhân nên trên thực tế hoạt động này còn một số hạn chế, hiệu quả chưa cao. Hoạt động giám sát của Quốc hội mới chỉ dừng lại ở mức độ phát hiện và phân tích vấn đề, vụ việc rồi động viên, đôn đốc, nhắc nhở các ngành, các cấp ở địa phương quan tâm, xem xét giải quyết mà chưa có những biện pháp hữu hiệu, chưa có các chế tài cần thiết. Để Quốc hội thực sự

là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, hoạt động giám sát của Quốc hội cần được đặt đúng tầm, tổ chức chu đáo và phải thường xuyên tăng cường thì mới mang lại hiệu quả thiết thực, đáp ứng được mong muốn của nhân dân.

Trong Hiến pháp năm 1980, sau khi quy định những nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Quốc hội, Hiến pháp còn cho phép Quốc hội có thể định cho mình những nhiệm vụ và quyền hạn khác khi xét thấy cần thiết. Như vậy, nhiệm vụ và quyền hạn của Quốc hội là không hạn chế. Điều này có thể dẫn đến sự tùy tiện, lạm quyền, vi phạm pháp chế. Để tạo cơ sở pháp lí cho việc tuân thủ Hiến pháp và pháp luật, tôn trọng tính tối cao của Hiến pháp, từng bước xây dựng nhà nước pháp quyền, Hiến pháp năm 1992 và nay là Hiến pháp năm 2013 không còn giữ quy định đó nữa. Hiến pháp là do Quốc hội thông qua thể hiện ý chí của toàn dân. Cho nên khi Hiến pháp được ban hành, nó đòi hỏi tất cả các cơ quan nhà nước (kể cả Quốc hội), tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang nhân dân và mọi công dân phải quán triệt và thi hành nghiêm chỉnh. Không một cơ quan nào, kể cả cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất có thể đứng trên Hiến pháp, quyết định những vấn đề ngoài Hiến pháp. Trong trường hợp Quốc hội xét thấy cần thiết có thêm nhiệm vụ, quyền hạn thì phải tiến hành sửa đổi Hiến pháp để bổ sung. Đây là một trong những đòi hỏi đầu tiên để xây dựng Nhà nước pháp quyền ở Việt Nam.

Để thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn nói trên, Quốc hội sinh hoạt theo chế độ hội nghị, các vấn đề được thảo luận dân chủ và quyết định theo đa số. Các hình thức hoạt động của Quốc hội là thông qua hoạt động của các kì họp của Quốc hội, thông qua hoạt động của các cơ quan của Quốc hội trong đó UBTVQH đóng vai trò quan trọng nhất vì đó là cơ quan thường trực của Quốc hội và thông qua hoạt động của các đại biểu Quốc hội.

4. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA QUỐC HỘI

Các cơ quan của Quốc hội gồm có: UBTVQH, Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội.

4.1. Uỷ ban thường vụ Quốc hội

Theo Hiến pháp năm 1959, trong tổ chức của Quốc hội có UBTVQH là cơ quan thường trực của Quốc hội. Nhưng theo quy định của Hiến pháp năm 1980 thì UBTVQH được thay thế bằng Hội đồng Nhà nước. Hội đồng Nhà nước vừa là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội vừa là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Việc định ra thiết chế Hội đồng Nhà nước nhằm mục đích tinh giản bộ máy nhà nước, làm cho nó gọn nhẹ và hoạt động có hiệu quả. Nhưng trên thực tế Hội đồng Nhà nước đã bộc lộ những hạn chế làm cho nó không phát huy hết vai trò của mình. Bởi vì Hội đồng Nhà nước vừa phải làm nhiệm vụ thường trực Quốc hội, vừa phải đảm nhiệm công việc của nguyên thủ quốc gia. Việc Hội đồng Nhà nước ban hành nhiều pháp lệnh về tất cả mọi lĩnh vực, quyết định một số nhiệm vụ, quyền hạn thuộc thẩm quyền của Quốc hội đã làm nảy sinh vấn đề liên quan đến yêu cầu tập trung quyền lực, nhất là quyền lập pháp vào Quốc hội. Giữa hai kì họp Quốc hội, thẩm quyền của Hội đồng Nhà nước rất rộng lớn nhưng trong kì họp Quốc hội, vai trò của Hội đồng Nhà nước lại hầu như không được thể hiện. Mặt khác, Hội đồng Nhà nước là Chủ tịch tập thể nên vai trò của nguyên thủ quốc gia không được thể hiện rõ. Hơn nữa, chức năng, nhiệm vụ giao cho Hội đồng Nhà nước rất nặng nề nhưng cơ cấu thành viên của Hội đồng Nhà nước hầu hết lại là những người kiêm nhiệm. Vì vậy hiệu quả hoạt động của Hội đồng Nhà nước chưa cao.

Để khắc phục những hạn chế đó, Hiến pháp năm 1992 và nay

là Hiến pháp năm 2013 đã phân định chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng Nhà nước cho hai cơ quan khác nhau. Chức năng nguyên thủ quốc gia do Chủ tịch nước đảm nhiệm, còn UBTVQH được xác định là cơ quan thường trực của Quốc hội.

UBTVQH gồm có:

- Chủ tịch Quốc hội;
- Các Phó chủ tịch Quốc hội;
- Các uỷ viên.

Số thành viên của UBTVQH do Quốc hội quyết định. Để bảo đảm cho hoạt động giám sát của UBTVQH được khách quan, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 còn quy định thành viên của UBTVQH không thể đồng thời là thành viên của Chính phủ.

Nhiệm vụ và quyền hạn của UBTVQH được quy định trong Điều 74 Hiến pháp năm 2013 và đã được quy định cụ thể trong Luật tổ chức Quốc hội.

UBTVQH tổ chức việc chuẩn bị triệu tập và chủ trì các kì họp Quốc hội; ra pháp lệnh về những vấn đề được Quốc hội giao; giải thích Hiến pháp, luật, pháp lệnh.

UBTVQH giám sát việc thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH; giám sát hoạt động của Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC, KTNN và các cơ quan khác do Quốc hội thành lập; đình chỉ thi hành các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội và trình Quốc hội quyết định việc bãi bỏ các văn bản đó tại kì họp gần nhất; bãi bỏ các văn bản của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ, TANDTC, VKSNDTC trái với pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH.

Hiến pháp năm 2013 cũng đã quy định vai trò tích cực của UBTVQH trong việc thúc đẩy hoạt động của các hội đồng và uỷ ban của Quốc hội cũng như của các đại biểu Quốc hội. UBTVQH chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội; hướng dẫn và bảo đảm điều kiện hoạt động của các đại biểu Quốc hội.

UBTVQH đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Phó Chủ tịch Quốc hội, Uỷ viên UBTVQH, Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm Uỷ ban của Quốc hội, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng KTNN, Tổng thư kí Quốc hội.

UBTVQH giám sát và hướng dẫn hoạt động của HĐND; bãi bỏ nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; giải tán HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trong trường hợp HĐND đó làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của Nhân dân. UBTVQH quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

UBTVQH quyết định việc tuyên bố tình trạng chiến tranh trong trường hợp Quốc hội không thể họp được và báo cáo Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất; quyết định tổng động viên hoặc động viên cục bộ; ban bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

UBTVQH thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội; phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa XHCN Việt Nam; tổ chức trưng cầu ý dân theo quyết định của Quốc hội.

Để UBTVQH thực hiện tốt các chức năng, nhiệm vụ và quyền

hạn được giao, Luật tổ chức Quốc hội còn quy định các thành viên của UBTVQH phải làm việc theo chế độ chuyên trách.

UBTVQH thành lập các cơ quan thuộc UBTVQH để tham mưu, giúp UBTVQH về các lĩnh vực công việc cụ thể.

Chủ tịch Quốc hội

Trong tổ chức của Quốc hội cũng như UBTVQH, Chủ tịch Quốc hội có vị trí rất quan trọng. Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội quy định Chủ tịch Quốc hội chủ tọa các phiên họp của Quốc hội; bảo đảm thi hành quy chế đại biểu Quốc hội, nội quy kì họp Quốc hội; kí chứng thực luật, nghị quyết của Quốc hội; tổ chức việc thực hiện quan hệ đối ngoại của Quốc hội, lãnh đạo hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội Việt Nam trong Liên minh quốc hội thế giới.

Chủ tịch Quốc hội là người chủ trì và điều hành các hoạt động của UBTVQH, lãnh đạo công tác của UBTVQH; chỉ đạo việc chuẩn bị triệu tập và chủ tọa các phiên họp của UBTVQH.

Chủ tịch Quốc hội triệu tập và chủ tọa hội nghị liên tịch giữa Chủ tịch Hội đồng dân tộc, các Chủ nhiệm uỷ ban của Quốc hội để bàn chương trình hoạt động của Quốc hội, của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội khi xét thấy cần thiết.

Chủ tịch Quốc hội giữ mối quan hệ với các đại biểu Quốc hội, theo dõi việc thực hiện các quy định của pháp luật về việc bảo đảm điều kiện để đại biểu hoạt động, cung cấp thông tin để đại biểu nắm được chương trình hoạt động và tình hình hoạt động của Quốc hội; theo dõi và đôn đốc các đại biểu Quốc hội báo cáo tình hình hoạt động của mình.

Chủ tịch Quốc hội chỉ đạo việc thực hiện công tác đối ngoại của Quốc hội, thay mặt Quốc hội trong quan hệ đối ngoại.

Chủ tịch Quốc hội chỉ đạo và tổ chức thực hiện ngân sách của Quốc hội. Ngân sách của Quốc hội là một khoản độc lập trong ngân sách nhà nước do Quốc hội thảo luận và quyết định tại kì họp cuối năm.

Các Phó Chủ tịch Quốc hội giúp Chủ tịch Quốc hội làm nhiệm vụ theo sự phân công của Chủ tịch.

4.2. Hội đồng dân tộc

Vấn đề dân tộc có ý nghĩa chiến lược đối với cách mạng Việt Nam. Hiến pháp năm 1959 chưa nói đến việc thành lập Hội đồng dân tộc mà chỉ quy định việc thành lập các uỷ ban của Quốc hội. Tiếp đó, theo Nghị quyết ngày 20 tháng 4 năm 1961, Quốc hội đã thành lập Uỷ ban dân tộc của Quốc hội để giúp Quốc hội nghiên cứu, thẩm tra và đề ra các dự án về vấn đề dân tộc. Hiến pháp năm 1980 đã nâng Uỷ ban dân tộc của Quốc hội thành Hội đồng dân tộc cho xứng với tầm quan trọng của vấn đề dân tộc ở nước ta. Đến Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 đã được sửa đổi, bổ sung năm 2007, vị trí, vai trò của Hội đồng dân tộc được đề cao, nhiệm vụ và quyền hạn được tăng cường. Hiến pháp năm 2013 đã kế thừa những quy định của Hiến pháp năm 1992.

Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Hội đồng dân tộc tham mưu cho Quốc hội về vấn đề dân tộc. Nhiệm vụ của Hội đồng dân tộc là nghiên cứu và kiến nghị với Quốc về công tác dân tộc; thực hiện quyền giám sát việc thi hành chính sách dân tộc, các chương trình, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội miền núi và vùng có đồng bào dân tộc thiểu số. Chủ tịch Hội đồng dân tộc được tham dự các phiên họp của UBTVQH, được mời tham dự các phiên họp của Chính phủ bàn việc thực hiện chính sách dân tộc. Trước khi ban hành các quyết định về chính sách dân tộc, Chính phủ phải tham khảo ý kiến của Hội đồng dân tộc. Hội đồng dân tộc

còn có những nhiệm vụ, quyền hạn khác như các uỷ ban của Quốc hội quy định tại khoản 2 Điều 76 Hiến pháp năm 2013.

Hội đồng dân tộc gồm có Chủ tịch, các Phó Chủ tịch và các uỷ viên. Chủ tịch Hội đồng dân tộc do Quốc hội bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội. Các Phó Chủ tịch và các uỷ viên Hội đồng dân tộc do UBTVQH phê chuẩn. Để nâng cao hiệu quả hoạt động của Hội đồng dân tộc, Luật tổ chức Quốc hội quy định Hội đồng dân tộc có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách. Số thành viên Hội đồng dân tộc hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định.

4.3. Các uỷ ban của Quốc hội

Những vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội có quan hệ đến mọi lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội, nhưng Quốc hội chỉ họp hai kì trong một năm nên không thể nghiên cứu, thảo luận và quyết định tốt các vấn đề nếu không có sự chuẩn bị kỹ càng. Vì vậy, các uỷ ban của Quốc hội được thành lập để giúp Quốc hội thực hiện được tốt các nhiệm vụ, quyền hạn của mình. Các uỷ ban của Quốc hội chẳng những làm việc khi Quốc hội họp mà còn làm việc khi Quốc hội không họp; chẳng những nghiên cứu, thẩm tra những vấn đề được Quốc hội và UBTVQH giao cho mà còn đề xuất những sáng kiến giúp Quốc hội và UBTVQH giải quyết tốt các vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của mình. Đồng thời các uỷ ban của Quốc hội còn là hình thức thu hút các đại biểu vào việc thực hiện công tác chung của Quốc hội.

Quốc hội thành lập hai loại uỷ ban: Uỷ ban thường trực và uỷ ban lâm thời. Việc thành lập, giải thể uỷ ban do Quốc hội quyết định.

Uỷ ban thường trực của Quốc hội là những uỷ ban hoạt động thường xuyên. Nhiệm vụ của các uỷ ban này là nghiên cứu, thẩm tra dự án luật, kiến nghị về luật, dự án pháp lệnh và dự án

khác, những báo cáo được Quốc hội hoặc UBTVQH giao; trình Quốc hội, UBTVQH ý kiến về chương trình xây dựng luật, pháp lệnh; thực hiện quyền giám sát trong phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn do luật định; kiến nghị những vấn đề thuộc phạm vi hoạt động của uỷ ban.

Tùy theo từng lĩnh vực hoặc từng nhóm vấn đề nhất định, Quốc hội thành lập các uỷ ban sau đây:

1. Uỷ ban pháp luật;
2. Uỷ ban kinh tế và ngân sách;
3. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;
4. Uỷ ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;
5. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;
6. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;
7. Uỷ ban đối ngoại.

(Điều 22 Luật tổ chức Quốc hội năm 2001).

Trong các uỷ ban thường trực của Quốc hội thì Uỷ ban quốc phòng và an ninh là uỷ ban mới được thành lập từ năm 1992 để tham mưu cho Quốc hội về chính sách quốc phòng và an ninh, thẩm tra các dự án luật về quốc phòng và an ninh, giám sát hoạt động của các cơ quan nhà nước trong lĩnh vực quốc phòng và an ninh.

Tại kì họp lần thứ 11 Quốc hội khóa XI đã thông qua Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ chức Quốc hội để thành lập thêm 2 uỷ ban thường trực mới là Uỷ ban tư pháp và Uỷ ban tài chính, ngân sách trên cơ sở chia tách Uỷ ban pháp luật và Uỷ ban kinh tế và ngân sách.

Như vậy, theo Luật sửa đổi, bổ sung một số điều của Luật tổ

chức Quốc hội có hiệu lực từ ngày 01/7/2007 thì Quốc hội có 9 uỷ ban thường trực, đó là:

1. Uỷ ban pháp luật;
2. Uỷ ban tư pháp;
3. Uỷ ban kinh tế;
4. Uỷ ban tài chính, ngân sách;
5. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;
6. Uỷ ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;
7. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;
8. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;
9. Uỷ ban đối ngoại.

Luật tổ chức Quốc hội còn quy định mỗi uỷ ban phải có một số thành viên làm việc theo chế độ chuyên trách.

Theo Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Quốc hội có 9 uỷ ban thường trực sau đây:

1. Uỷ ban pháp luật;
2. Uỷ ban tư pháp;
3. Uỷ ban kinh tế;
4. Uỷ ban tài chính, ngân sách;
5. Uỷ ban quốc phòng và an ninh;
6. Uỷ ban văn hóa, giáo dục, thanh niên, thiếu niên và nhi đồng;
7. Uỷ ban về các vấn đề xã hội;
8. Uỷ ban khoa học, công nghệ và môi trường;
9. Uỷ ban đối ngoại.

Uỷ ban lâm thời là những uỷ ban được Quốc hội thành lập ra khi xét thấy cần thiết để nghiên cứu thẩm tra một dự án hoặc điều

tra về một vấn đề nhất định. Sau khi hoàn thành nhiệm vụ, uỷ ban này sẽ giải thể. *Ví dụ:* Uỷ ban sửa đổi Hiến pháp, Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu Quốc hội...

Uỷ ban của Quốc hội gồm có Chủ nhiệm, các Phó Chủ nhiệm và các uỷ viên, số Phó Chủ nhiệm và số uỷ viên uỷ ban do Quốc hội quyết định. Chủ nhiệm uỷ ban do Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội, các Phó Chủ nhiệm và các uỷ viên uỷ ban do UBTVQH phê chuẩn. Số thành viên hoạt động chuyên trách do UBTVQH quyết định.

Để đảm bảo thực hiện tốt chức năng, nhiệm vụ của mình, Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội còn được Hiến pháp năm 2013 quy định có quyền yêu cầu thành viên Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN và cá nhân hữu quan báo cáo, giải trình hoặc cung cấp tài liệu về những vấn đề cần thiết. Người được yêu cầu có trách nhiệm đáp ứng yêu cầu đó. Các cơ quan nhà nước có trách nhiệm nghiên cứu và trả lời những kiến nghị của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội (Điều 77).

Trước đây, Luật tổ chức Quốc hội năm 2001 quy định: Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội có quyền kiến nghị UBTVQH xem xét trình Quốc hội việc bỏ phiếu tín nhiệm đối với những người giữ các chức vụ do Quốc hội bầu hoặc phê chuẩn.

Hội đồng dân tộc và các Uỷ ban chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, trong thời gian Quốc hội không họp thì báo cáo công tác trước UBTVQH.

Các thành viên của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban thường trực của Quốc hội phải là đại biểu Quốc hội và không thể đồng thời là thành viên Chính phủ để đảm bảo tính khách quan trong việc giám sát hoạt động của cơ quan chấp hành của Quốc hội.

5. CÁC CƠ QUAN GIÚP VIỆC CỦA QUỐC HỘI

5.1. Tổng thư kí Quốc hội

Tổng thư kí Quốc hội do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm. Tổng thư kí Quốc hội có trách nhiệm tham mưu, phục vụ hoạt động của Quốc hội, UBTVQH, đại biểu Quốc hội và thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tham mưu cho Chủ tịch Quốc hội, UBTVQH về dự kiến chương trình làm việc của Quốc hội, UBTVQH; về quy trình, thủ tục thực hiện hoạt động của Quốc hội, UBTVQH;

- Phối hợp với Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội và các cơ quan, tổ chức hữu quan xây dựng dự thảo nghị quyết về các nội dung do Quốc hội, UBTVQH giao;

- Là người phát ngôn của Quốc hội, UBTVQH; tổ chức công tác cung cấp thông tin, báo chí, xuất bản, thư viện, bảo tàng, ứng dụng công nghệ thông tin phục vụ hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội và đại biểu Quốc hội;

- Tổ chức các nghiệp vụ thư kí tại kì họp Quốc hội, phiên họp UBTVQH; tập hợp, tổng hợp các ý kiến của đại biểu Quốc hội; kí biên bản kì họp, biên bản phiên họp;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác do Chủ tịch Quốc hội, UBTVQH giao.

Giúp việc cho Tổng thư kí Quốc hội có Ban thư kí. Cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Ban thư kí do UBTVQH quy định.

5.2. Văn phòng Quốc hội

Văn phòng Quốc hội là cơ quan hành chính, tham mưu tổng hợp, phục vụ Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban

của Quốc hội và đại biểu Quốc hội. Văn phòng Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tổ chức phục vụ các kì họp Quốc hội, phiên họp UBTVQH và các hoạt động khác của Quốc hội, UBTVQH, Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội;

- Quản lí cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác phục vụ Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội;

- Quản lí kinh phí hoạt động của Quốc hội;

- Chịu trách nhiệm bảo đảm cơ sở vật chất và các điều kiện khác cho hoạt động của Quốc hội, các cơ quan của Quốc hội, Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội, đại biểu Quốc hội; tạo điều kiện cho đại biểu Quốc hội trong việc trình dự án luật, pháp lệnh, kiến nghị về luật, pháp lệnh.

Tổng thư kí Quốc hội đồng thời là Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội, chịu trách nhiệm trước Quốc hội và UBTVQH về hoạt động của Văn phòng Quốc hội.

Các Phó chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội do UBTVQH bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Tổng thư kí Quốc hội - Chủ nhiệm Văn phòng Quốc hội.

UBTVQH quy định cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể của Văn phòng Quốc hội; quyết định biên chế đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức và quy định chế độ, chính sách áp dụng đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác thuộc Văn phòng Quốc hội phù hợp với tính chất đặc thù trong hoạt động của Quốc hội.

5.3. Các cơ quan thuộc Uỷ ban thường vụ Quốc hội

UBTVQH thành lập các cơ quan thuộc UBTVQH để tham mưu, giúp UBTVQH về các lĩnh vực công việc cụ thể.

UBTVQH quy định cơ cấu tổ chức, nhiệm vụ, quyền hạn, chế độ, chính sách áp dụng đối với đội ngũ cán bộ, công chức, viên chức, người lao động khác làm việc tại các cơ quan này phù hợp với tính chất đặc thù trong hoạt động của Quốc hội.

6. KÌ HỌP QUỐC HỘI

Kì họp là hình thức hoạt động chủ yếu và quan trọng nhất của Quốc hội. Kì họp là nơi biểu hiện trực tiếp và tập trung nhất quyền lực nhà nước của cơ quan đại biểu cao nhất của nhân dân, cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam thực hiện quyền lập hiến và lập pháp; nơi thể hiện trí tuệ tập thể của các đại biểu Quốc hội. Tại kì họp, Quốc hội thảo luận dân chủ và quyết định những vấn đề quan trọng nhất của đất nước và của nhân dân; thực hiện quyền giám sát tối cao đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước.

Quốc hội họp thường lệ mỗi năm hai kì, do UBTVQH triệu tập.

Trong trường hợp Chủ tịch nước, UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ hoặc ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội yêu cầu thì Quốc hội họp bất thường. UBTVQH triệu tập kỳ họp Quốc hội (Điều 83 Hiến pháp năm 2013).

6.1. Việc chuẩn bị và triệu tập kì họp Quốc hội

Để cho các kì họp của Quốc hội bảo đảm chất lượng cao, việc chuẩn bị cho kì họp đóng vai trò rất quan trọng. Việc chuẩn bị các kì họp bao gồm nhiều hoạt động khác nhau, do nhiều cơ quan đảm nhiệm như xây dựng các dự án trình Quốc hội, điều tra, nghiên cứu, thu thập tình hình thực tế và ý kiến đóng góp của nhân dân về các vấn đề liên quan đến kì họp Quốc hội. Việc chuẩn bị kì họp thu hút sự tham gia của đông đảo cơ quan nhà nước, của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội, của bản thân mỗi đại biểu Quốc hội.

Trước khi triệu tập kì họp Quốc hội, UBTVQH phải dự kiến chương trình làm việc của kì họp; xem xét việc chuẩn bị các dự án và rà soát lại các khâu chuẩn bị. UBTVQH khóa trước dự kiến chương trình làm việc của kì họp thứ nhất của Quốc hội khóa mới.

Dự kiến chương trình kì họp phải được gửi đến các đại biểu Quốc hội chậm nhất là một tháng trước khi Quốc hội họp để các đại biểu nghiên cứu và góp ý kiến.

Việc triệu tập các kì họp thường lệ của Quốc hội phải được UBTVQH quyết định và thông báo chậm nhất là ba mươi ngày (đối với các kì họp bất thường là bảy ngày) trước ngày khai mạc kì họp. Dự kiến chương trình kì họp Quốc hội được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng chậm nhất là 15 ngày trước ngày khai mạc kì họp đối với kì họp thường lệ và chậm nhất là 04 ngày trước ngày khai mạc kì họp đối với kì họp bất thường. Quyết định triệu tập kì họp cùng với dự kiến chương trình kì họp được gửi đến đại biểu Quốc hội.

Dự kiến chương trình làm việc của kì họp được gửi đến đại biểu Quốc hội cùng với quyết định triệu tập kì họp. Chậm nhất là mười lăm ngày trước khi Quốc hội họp, dự kiến chương trình kì họp thường lệ phải được thông báo trên các phương tiện thông tin đại chúng.

6.2. Kì họp thứ nhất của mỗi khóa Quốc hội

Hiến pháp năm 2013 quy định: Kì họp thứ nhất của Quốc hội khóa mới được triệu tập chậm nhất là sáu mươi ngày kể từ ngày bầu cử đại biểu Quốc hội và do Chủ tịch Quốc hội khóa trước khai mạc và chủ tọa cho đến khi Quốc hội khóa mới bầu ra Chủ tịch Quốc hội (Điều 83).

Kì họp thứ nhất của mỗi khóa Quốc hội có vị trí đặc biệt quan trọng. Trong phiên họp đầu tiên của mỗi khóa Quốc hội, Quốc hội

bầu ra Uỷ ban thẩm tra tư cách đại biểu để tiến hành thẩm tra tư cách của các đại biểu Quốc hội. Tại kì họp thứ nhất của mỗi khóa Quốc hội, Quốc hội tiến hành bầu cử các chức danh lãnh đạo cao cấp nhất của Nhà nước. Bằng cách bỏ phiếu kín, Quốc hội bầu Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước; Chủ tịch Quốc hội, các Phó Chủ tịch Quốc hội, các uỷ viên UBTVQH; Chủ tịch Hội đồng dân tộc, Chủ nhiệm các uỷ ban của Quốc hội; Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Chủ tịch Hội đồng bầu cử quốc gia, Tổng KTNN; Quốc hội phê chuẩn đề nghị của Thủ tướng Chính phủ về việc bổ nhiệm các Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; phê chuẩn việc bổ nhiệm các thẩm phán TANDTC, Quốc hội phê chuẩn danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh theo đề nghị của Chủ tịch nước; phê chuẩn Hội đồng bầu cử quốc gia. Quốc hội còn bầu đoàn thư kí kì họp của mỗi khóa Quốc hội.

6.3. Trình tự xem xét và thông qua các dự án tại kì họp Quốc hội

Tại kì họp, Quốc hội xem xét và thông qua các dự án kế hoạch nhà nước, dự toán ngân sách nhà nước, các báo cáo, dự án luật và các dự án khác theo trình tự sau đây:

Thứ nhất, trình bày các dự án trước Quốc hội

Để Quốc hội xem xét và quyết định thì cơ quan hoặc người trình bày dự án phải trình bày trước Quốc hội. Khi trình bày cần làm rõ yêu cầu xây dựng dự án, nội dung cơ bản của dự án, các bước chuẩn bị đã tiến hành, tài liệu tham khảo, việc chỉnh lí dự thảo và toàn văn dự án.

Thứ hai, thuyết trình việc thẩm tra các dự án

Sau khi nghe cơ quan hoặc người trình bày dự án trình bày, Quốc hội nghe thuyết trình viên của Hội đồng dân tộc hoặc Uỷ

ban của Quốc hội được giao thẩm tra dự án, báo cáo ý kiến của Hội đồng dân tộc hoặc Uỷ ban của Quốc hội về dự án đó. Thuyết trình viên phải nêu lên những mặt được và những hạn chế, thiếu sót của dự án đồng thời phát biểu ý kiến về việc có thể chấp nhận dự án được hay không. Nếu cần khắc phục những điểm nào trong dự án thì phải nói rõ.

Thứ ba, thảo luận các dự án

Các dự án đều được Quốc hội xem xét và thảo luận ở các tổ đại biểu hoặc tập trung ở hội trường. Việc thảo luận ở tổ hay ở hội trường được quyết định phụ thuộc vào mức độ phức tạp của vấn đề. Có những dự án vừa phải thảo luận ở các tổ đại biểu vừa phải thảo luận tập trung tại hội trường. Điều quan trọng nhất là phải làm sao tạo điều kiện để các đại biểu phát biểu hết và thể hiện đúng ý kiến của mình, phản ánh được tâm tư, nguyện vọng của nhân dân. Các vấn đề được xem xét một cách toàn diện, từ đó lựa chọn được phương án tối ưu để đi đến biểu quyết.

Thứ tư, biểu quyết để thông qua các dự án

Biểu quyết là hình thức thể hiện ý chí và quan điểm của các đại biểu Quốc hội về một vấn đề, một dự án, một nghị quyết v.v.. Biểu quyết còn là cách thức chấm dứt việc thảo luận để đi đến quyết định cuối cùng.

Vấn đề cần biểu quyết và cách biểu quyết do Quốc hội quy định.

Các luật, nghị quyết của Quốc hội phải được quá nửa tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành; trường hợp làm Hiến pháp, sửa đổi Hiến pháp, quyết định rút ngắn hoặc kéo dài nhiệm kì của Quốc hội, bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội biểu quyết tán thành (Điều 85 Hiến pháp năm 2013).

6.4. Vấn đề chất vấn và trả lời chất vấn

Chất vấn là một biện pháp thực hiện quyền giám sát của Quốc hội, nó thực sự phát huy tác dụng tại các kì họp Quốc hội. Trong chương trình kì họp, Quốc hội dành thời gian thích đáng cho việc chất vấn và trả lời chất vấn.

Chất vấn là quyền của đại biểu Quốc hội đòi hỏi một cơ quan nhà nước, một nhà chức trách nào đó phải trả lời, phải báo cáo với cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất về vấn đề có liên quan đến hoạt động của cơ quan hoặc người bị chất vấn.

Chất vấn cũng là một dạng câu hỏi nhưng chất vấn hoàn toàn khác câu hỏi bình thường. Nếu như câu hỏi bình thường được đặt ra chỉ nhằm mục đích để thu thập thông tin thì chất vấn được đặt ra nhằm để quy kết trách nhiệm. Vì vậy, vấn đề chất vấn chỉ đặt ra khi đã được các đại biểu Quốc hội điều tra, nghiên cứu kỹ lưỡng và đã có chủ định về trách nhiệm của cơ quan hoặc người bị chất vấn. Khi chất vấn đã được nêu lên thì buộc các cơ quan hoặc người bị chất vấn phải trả lời và trả lời nghiêm túc.

Đối tượng bị chất vấn, thủ tục chất vấn và trả lời chất vấn được quy định rõ trong Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC, Tổng KTNN.

Người bị chất vấn phải trả lời trước Quốc hội tại kỳ họp Quốc hội hoặc tại phiên họp UBTVQH trong thời gian giữa hai kỳ họp Quốc hội; trường hợp cần thiết, Quốc hội, UBTVQH cho trả lời bằng văn bản.

Trong trường hợp đại biểu Quốc hội chưa đồng ý với nội dung trả lời chất vấn thì có quyền chất vấn lại tại phiên họp của

Quốc hội, của UBTVQH hoặc gửi chất vấn bằng văn bản đến người bị chất vấn.

6.5. Hình thức họp Quốc hội

Quốc hội họp công khai. Khi Quốc hội họp công khai, công chúng có thể được đến dự theo giấy mời của Văn phòng Quốc hội. Các cơ quan thông tấn, báo chí được tham dự các phiên họp công khai của Quốc hội để phản ánh kịp thời, chính xác các hoạt động của Quốc hội.

Trong các trường hợp cần thiết, theo đề nghị của Chủ tịch nước, UBTVQH, Thủ tướng Chính phủ hoặc của ít nhất một phần ba tổng số đại biểu Quốc hội thì Quốc hội quyết định họp kín. Việc công bố nội dung các phiên họp kín do Chủ tịch nước cùng với Chủ tịch Quốc hội quyết định.

6.6. Các luật, nghị quyết của Quốc hội

Các luật, nghị quyết của Quốc hội phải được Chủ tịch Quốc hội kí chứng thực và Chủ tịch nước công bố chậm nhất là mười lăm ngày, kể từ ngày thông qua. Các luật, nghị quyết, lời tuyên bố, lời kêu gọi, thư, điện văn của Quốc hội, biên bản tóm tắt về kì họp của Quốc hội được đăng trên Công báo.

7. ĐẠI BIỂU QUỐC HỘI

Đại biểu Quốc hội là những công dân ưu tú trong các lĩnh vực hoạt động của Nhà nước và xã hội được nhân dân cả nước tín nhiệm bầu ra bằng tổng tuyển cử tự do. Đó là những đại biểu chân chính của nhân dân. Các đại biểu Quốc hội là những người được bầu ra để thay mặt nhân dân ở cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Các đại biểu Quốc hội nước ta theo tinh thần của Lênin là những người: "*Tự mình công tác, tự mình áp dụng những luật pháp của mình, tự mình kiểm tra lấy những tác dụng của luật pháp ấy, tự mình chịu trách nhiệm trước cử tri của mình*".

Đại biểu Quốc hội có địa vị pháp lí đặc biệt. Đó là người đại diện của nhân dân đồng thời là đại biểu cấu thành cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đại biểu Quốc hội là cầu nối quan trọng giữa chính quyền nhà nước với nhân dân. Đại biểu Quốc hội vừa chịu trách nhiệm trước cử tri, vừa chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đại biểu Quốc hội là người đại diện cho ý chí và nguyện vọng của nhân dân, không chỉ đại diện cho nhân dân ở đơn vị bầu cử ra mình mà còn đại diện cho nhân dân cả nước; là người thay mặt nhân dân thực hiện quyền lực nhà nước trong Quốc hội. Vì vậy, trong khi làm nhiệm vụ, đại biểu Quốc hội phải xuất phát từ lợi ích chung của cả nước đồng thời cũng phải quan tâm thích đáng đến lợi ích của địa phương đã bầu ra mình, phải căn cứ vào pháp luật của Nhà nước và những quy định của chính quyền nhà nước ở địa phương.

Địa vị pháp lí đặc biệt của đại biểu Quốc hội được quy định trong Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Quốc hội, Quy chế hoạt động của đại biểu Quốc hội, bao gồm chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và hình thức hoạt động của đại biểu Quốc hội.

7.1. Nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội

Được cử tri tín nhiệm bầu ra, đại biểu Quốc hội phải chịu trách nhiệm trước cử tri đồng thời chịu trách nhiệm trước Quốc hội về việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình, phải liên hệ chặt chẽ với cử tri, chịu sự giám sát của cử tri. Để cử tri có thể thực hiện được sự giám sát đó, đại biểu Quốc hội phải thường xuyên tiếp xúc với cử tri, tìm hiểu tâm tư, nguyện vọng của cử tri, thu thập và phản ánh trung thực ý kiến của cử tri với Quốc hội và cơ quan nhà nước hữu quan đồng thời phải báo cáo với cử tri không những về hoạt động của mình mà cả về hoạt động của Quốc hội. Mỗi năm ít nhất một lần đại biểu phải báo cáo trước cử tri về

việc thực hiện nhiệm vụ đại biểu của mình. Cử tri có thể trực tiếp hoặc thông qua Mặt trận Tổ quốc yêu cầu đại biểu báo cáo công tác và có thể nhận xét đối với việc thực hiện nhiệm vụ của đại biểu Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ trả lời những yêu cầu và kiến nghị của cử tri.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tham gia các kì họp Quốc hội, tham gia thảo luận và quyết định các vấn đề thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội, tích cực làm cho các kì họp đạt kết quả tốt. Trong kì họp của Quốc hội, đại biểu có nhiệm vụ tham gia các phiên họp toàn thể của Quốc hội, các cuộc họp của Hội đồng dân tộc, các uỷ ban của Quốc hội, của tổ hoặc đoàn đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội phải gương mẫu trong việc chấp hành Hiến pháp, pháp luật, có cuộc sống lành mạnh và tôn trọng các quy tắc sinh hoạt công cộng, bảo vệ quyền và lợi ích hợp pháp của công dân, góp phần phát huy quyền làm chủ của nhân dân.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tuyên truyền, phổ biến Hiến pháp, luật, các nghị quyết của Quốc hội và pháp luật của Nhà nước, động viên nhân dân chấp hành pháp luật và tham gia quản lí nhà nước.

Tiếp công dân là nhiệm vụ thường xuyên của đại biểu Quốc hội. Đại biểu Quốc hội tiếp dân theo định kì, theo lịch tại trụ sở tiếp dân và tiếp dân tại nhà ở, tại nơi công tác. Đại biểu Quốc hội tiếp dân để nghe nhân dân góp ý xây dựng nhà nước đồng thời giúp dân giải quyết những thắc mắc, kiến nghị, khiếu nại và tố cáo. Khi nhận được kiến nghị, khiếu nại, tố cáo của công dân, đại biểu Quốc hội có trách nhiệm nghiên cứu, kịp thời chuyển đến người có thẩm quyền giải quyết và thông báo cho người kiến nghị, khiếu nại, tố cáo biết; đôn đốc và theo dõi việc giải quyết. Người có thẩm quyền giải quyết phải thông báo cho đại biểu Quốc hội về

kết quả giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo đó trong thời hạn quy định của pháp luật về khiếu nại, tố cáo. Trong trường hợp xét thấy việc giải quyết kiến nghị, khiếu nại, tố cáo không thoả đáng, đại biểu Quốc hội có quyền gặp người đứng đầu cơ quan hữu quan để tìm hiểu, yêu cầu xem xét lại. Khi cần thiết, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu người đứng đầu cơ quan hữu quan cấp trên của cơ quan đó giải quyết.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ tham gia các hoạt động của đoàn đại biểu Quốc hội theo chương trình và lịch của đoàn.

Đại biểu Quốc hội là thành viên của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban của Quốc hội có nhiệm vụ tham gia hoạt động, hoàn thành các phần việc được giao, tham gia sinh hoạt đều đặn theo chương trình và kế hoạch của Hội đồng dân tộc và các uỷ ban đó của Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ giữ mối quan hệ và thông báo tình hình hoạt động của mình với Chủ tịch Quốc hội, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc địa phương.

7.2. Quyền hạn của đại biểu Quốc hội

Quyền hạn quan trọng nhất của đại biểu Quốc hội là tham gia thảo luận và quyết định các vấn đề quan trọng của đất nước thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Quốc hội tại các kì họp Quốc hội. Đại biểu Quốc hội có quyền tham gia thảo luận, tranh luận hoặc tham gia về các vấn đề ghi trong chương trình kì họp hoặc những vấn đề được đưa ra để thảo luận tại phiên họp toàn thể của Quốc hội, tại các cuộc họp tổ, đoàn hoặc các tổ chức khác của Quốc hội mà các đại biểu Quốc hội là thành viên. Khi phát biểu, đại biểu Quốc hội có thể được uỷ nhiệm thay mặt đoàn đại biểu Quốc hội, thay mặt toàn thể tổ chức của mình hoặc nhân danh cá nhân với tư cách là đại biểu của nhân dân. Ý kiến phát biểu của đại biểu Quốc hội được ghi vào biên bản, tổng hợp và sử dụng. Đại biểu Quốc hội

chịu trách nhiệm về ý kiến phát biểu của mình. Đại biểu Quốc hội không thể bị truy cứu trách nhiệm hình sự về những lời phát biểu của mình trước Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền sáng kiến lập pháp, tức là quyền trình dự án luật, kiến nghị về luật ra trước Quốc hội, dự án pháp lệnh ra trước UBTVQH theo trình tự và thủ tục do pháp luật quy định.

Đại biểu Quốc hội có quyền chất vấn Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Người bị chất vấn phải trả lời và trả lời nghiêm túc về những vấn đề mà đại biểu Quốc hội chất vấn.

Khi phát hiện có hành vi vi phạm pháp luật, gây thiệt hại đến lợi ích của Nhà nước, quyền, lợi ích hợp pháp của các tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang hoặc của công dân, đại biểu Quốc hội có quyền yêu cầu cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị hữu quan thi hành những biện pháp cần thiết để kịp thời chấm dứt những hành vi trái pháp luật đó. Trong thời hạn 15 ngày, kể từ ngày nhận được yêu cầu, cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị phải thông báo cho đại biểu Quốc hội biết việc giải quyết. Quá thời hạn nói trên mà cá nhân, cơ quan, tổ chức, đơn vị không trả lời thì đại biểu Quốc hội có quyền kiến nghị với người đứng đầu của cơ quan, tổ chức, đơn vị cấp trên, đồng thời báo cáo UBTVQH xem xét, quyết định.

Đại biểu Quốc hội có quyền gặp gỡ và yêu cầu các cơ quan nhà nước, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc và các tổ chức thành viên Mặt trận, tổ chức kinh tế, đơn vị vũ trang cung cấp tình hình và tài liệu cần thiết liên quan đến hoạt động của đại biểu. Người đứng đầu các cơ quan, tổ chức, đơn vị đó, trong phạm vi chức năng, nhiệm

vụ của mình có trách nhiệm tiếp và đáp ứng những yêu cầu của đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội có quyền tham gia bầu cử và có thể được bầu vào các cơ quan nhà nước, các cơ quan lãnh đạo, các tổ chức của Quốc hội; các đại biểu Quốc hội đều bình đẳng trong bầu cử.

Đại biểu Quốc hội có quyền biểu quyết về các dự án luật, các nghị quyết, các dự án, các báo cáo v.v.. Các đại biểu Quốc hội được quyền tự do thể hiện quan điểm của mình về một vấn đề được đưa ra Quốc hội quyết định bằng cách biểu quyết thông qua các vấn đề đó. Đại biểu Quốc hội có quyền biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc bỏ quyền biểu quyết.

Đại biểu Quốc hội có quyền tham dự các kì họp HĐND các cấp nơi mình được bầu, có quyền phát biểu ý kiến nhưng không biểu quyết. Chủ tịch HĐND các cấp thông báo cho đại biểu Quốc hội ngày họp HĐND cấp mình, mời đại biểu Quốc hội tới dự và cung cấp tài liệu cần thiết. Đại biểu Quốc hội tham dự các kì họp của HĐND nhằm mục đích nắm tình hình và tìm hiểu nguyện vọng của nhân dân địa phương; tham gia ý kiến vào các vấn đề quản lí nhà nước và các vấn đề có quan hệ đến đời sống của nhân dân địa phương; tuyên truyền, phổ biến pháp luật của Nhà nước, thực hiện quyền giám sát đối với các hoạt động của HĐND...

7.3. Những bảo đảm cho hoạt động của đại biểu Quốc hội

Để bảo đảm cho hoạt động của đại biểu Quốc hội, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Quốc hội quy định đại biểu Quốc hội có quyền bất khả xâm phạm. Nếu không có sự đồng ý của Quốc hội và trong thời gian Quốc hội không họp, không có sự đồng ý của UBTVQH thì không được bắt, giam, giữ, khởi tố đại biểu Quốc hội và không được khám xét nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội. Việc đề nghị bắt, giam, giữ, khởi tố, khám xét

nơi ở và nơi làm việc của đại biểu Quốc hội thuộc thẩm quyền của Viện trưởng VKSNDTC. Nếu vì phạm tội quả tang mà đại biểu Quốc hội bị tạm giữ thì cơ quan tạm giữ phải lập tức báo cáo để Quốc hội hoặc UBTVQH xem xét và quyết định.

Đại biểu Quốc hội không thể bị cơ quan, đơn vị nơi đại biểu làm việc bãi nhiệm, cách chức, buộc thôi việc, sa thải nếu không được UBTVQH đồng ý. Đại biểu Quốc hội được cung cấp đầy đủ tài liệu và thông tin cần thiết để hoạt động. Theo quy định của pháp luật hiện hành, đại biểu Quốc hội được cung cấp công báo, các văn kiện chính thức của kì họp Quốc hội, các tài liệu khác mà Chủ tịch Quốc hội xét có thể giúp đại biểu trong hoạt động của mình. Đối với các kì họp thường lệ của Quốc hội, đại biểu Quốc hội phải được thông báo trước ít nhất là ba mươi ngày. Trong trường hợp Quốc hội họp bất thường thì đại biểu Quốc hội phải được thông báo trước ít nhất là bảy ngày. Các báo cáo và tài liệu cần thiết có liên quan đến kì họp phải được gửi đến đại biểu Quốc hội trước khi Quốc hội họp. Ở địa phương, đại biểu Quốc hội được cung cấp báo và các văn bản có tính chất pháp luật của địa phương; được thông báo tình hình, tài liệu cần thiết khác, được mời dự hội nghị HĐND nơi đại biểu được bầu ra.

Đại biểu Quốc hội được tạo điều kiện thuận lợi để làm nhiệm vụ đại biểu; được bố trí thời gian và địa điểm gặp gỡ, tiếp xúc với cử tri; được sắp xếp thời gian và phương tiện; được đài thọ lương và phụ cấp trong thời gian tạm thời không làm công tác thường xuyên của mình để làm nhiệm vụ đại biểu; được quyền ưu tiên mua vé tàu, xe, máy bay v.v.; được hưởng chế độ cung cấp thuốc men, nằm bệnh viện theo tiêu chuẩn cán bộ trung cấp.

Đại biểu Quốc hội được cấp một khoản hoạt động phí hàng tháng do UBTVQH quy định.

Đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách phải được dành toàn bộ thời gian làm việc cho hoạt động của Quốc hội, được bố trí nơi làm việc và các điều kiện cần thiết khác cho hoạt động đại biểu của mình, được hưởng lương và các khoản phụ cấp khác do UBTVQH quy định. Các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội, tổ chức kinh tế nơi đại biểu Quốc hội làm việc trước khi đại biểu hoạt động chuyên trách, có trách nhiệm tiếp nhận và bố trí việc làm cho đại biểu Quốc hội sau khi hết nhiệm kì. Thời gian đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách được tính vào thời gian công tác liên tục. Phải có một số đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách để bố trí công việc ở các hội đồng, Uỷ ban của Quốc hội. Ở mỗi đoàn đại biểu Quốc hội có thể có từ một đến hai đại biểu làm việc theo chế độ chuyên trách. Luật tổ chức Quốc hội năm 2014 quy định: Số lượng đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách có ít nhất là 35% tổng số đại biểu Quốc hội.

Đại biểu Quốc hội hoạt động theo chế độ không chuyên trách được dành ít nhất một phần ba thời gian làm việc để làm nhiệm vụ đại biểu. Cơ quan, tổ chức nơi đại biểu Quốc hội làm việc phải tạo điều kiện để đại biểu làm nhiệm vụ.

7.4. Đoàn đại biểu Quốc hội

Đoàn đại biểu Quốc hội là tổ chức của các đại biểu Quốc hội được bầu tại một tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương hoặc được chuyển đến công tác tại tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.

Đoàn đại biểu Quốc hội có nhiệm vụ, quyền hạn sau đây:

- Tổ chức để các đại biểu Quốc hội tiếp công dân; phối hợp với thường trực HĐND, UBND, Uỷ ban Mặt trận Tổ quốc ở địa phương tổ chức, bảo đảm các điều kiện để đại biểu Quốc hội tiếp xúc cử tri với các hình thức phù hợp;

- Tổ chức để các đại biểu Quốc hội thảo luận về dự án luật,

pháp lệnh và các dự án khác, dự kiến chương trình kì họp Quốc hội theo yêu cầu của UBTVQH;

- Tổ chức hoạt động giám sát của đoàn đại biểu Quốc hội và tổ chức để các đại biểu Quốc hội trong đoàn thực hiện nhiệm vụ giám sát tại địa phương; tham gia và phối hợp với Hội đồng dân tộc, Uỷ ban của Quốc hội trong các hoạt động giám sát tại địa phương; theo dõi, đôn đốc việc giải quyết khiếu nại, tố cáo, kiến nghị của công dân mà đại biểu Quốc hội, đoàn đại biểu Quốc hội đã chuyển đến cơ quan, tổ chức, đơn vị, cá nhân có thẩm quyền giải quyết; yêu cầu cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan cung cấp thông tin, báo cáo về những vấn đề mà đoàn đại biểu Quốc hội quan tâm;

- Báo cáo với UBTVQH về tình hình hoạt động của đoàn đại biểu Quốc hội và đại biểu Quốc hội;

- Quản lí, chỉ đạo hoạt động của văn phòng đoàn đại biểu Quốc hội.

Đoàn đại biểu Quốc hội có Trưởng đoàn hoặc Phó trưởng đoàn là đại biểu Quốc hội hoạt động chuyên trách. Trưởng đoàn và Phó trưởng đoàn do Đoàn đại biểu Quốc hội bầu trong số các đại biểu Quốc hội của đoàn và được UBTVQH phê chuẩn.

Trưởng đoàn đại biểu Quốc hội tổ chức và điều hành các hoạt động của Đoàn.

Phó trưởng đoàn giúp Trưởng đoàn thực hiện nhiệm vụ theo sự phân công của Trưởng đoàn. Khi Trưởng đoàn vắng mặt thì Phó trưởng đoàn được Trưởng đoàn uỷ nhiệm thực hiện nhiệm vụ của Trưởng đoàn.

Đoàn đại biểu Quốc hội có trụ sở làm việc. Văn phòng Đoàn đại biểu Quốc hội là cơ quan tham mưu, giúp việc, phục vụ hoạt động của các đại biểu Quốc hội, Đoàn đại biểu Quốc hội tại địa phương. Kinh phí hoạt động của Đoàn đại biểu Quốc hội do ngân sách nhà nước bảo đảm.

7.5. Việc bãi nhiệm, mất quyền đại biểu Quốc hội, việc đại biểu Quốc hội chuyển công tác, xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu

Đại biểu Quốc hội không còn xứng đáng với sự tín nhiệm của nhân dân thì tùy theo mức độ phạm sai lầm mà bị Quốc hội hoặc cử tri bãi nhiệm.

Trong trường hợp Quốc hội bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm đó phải được UBTVQH trình ra kì họp để Quốc hội thảo luận và quyết định. Trước khi Quốc hội thảo luận, đại biểu Quốc hội bị đề nghị bãi nhiệm có thể phát biểu ý kiến, sau đó Quốc hội bỏ phiếu bãi nhiệm. Việc bãi nhiệm đại biểu Quốc hội phải được ít nhất là hai phần ba tổng số đại biểu Quốc hội tán thành. Trong trường hợp cử tri bãi nhiệm đại biểu Quốc hội thì việc bãi nhiệm được tiến hành theo trình tự do UBTVQH quy định. Trong trường hợp đại biểu Quốc hội bị khởi tố bị can thì UBTVQH quyết định tạm đình chỉ việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của đại biểu Quốc hội đó. Đại biểu Quốc hội bị tòa án kết án thì đương nhiên mất quyền đại biểu Quốc hội kể từ ngày bản án, quyết định của tòa án có hiệu lực pháp luật.

Trong nhiệm kì, nếu đại biểu Quốc hội chuyển công tác đến tỉnh, thành phố khác trực thuộc trung ương thì được chuyển sinh hoạt đến Đoàn đại biểu Quốc hội nơi mình nhận công tác.

Đại biểu Quốc hội có thể xin thôi làm nhiệm vụ đại biểu vì lí do sức khoẻ hoặc vì lí do khác mà không thể đảm đương được nhiệm vụ đại biểu. Việc chấp nhận đại biểu Quốc hội xin thôi làm nhiệm vụ do Quốc hội thảo luận và quyết định tại kì họp. Trong thời gian giữa hai kì họp Quốc hội do UBTVQH xem xét, quyết định và báo cáo với Quốc hội tại kì họp gần nhất. Đại biểu Quốc hội thôi làm nhiệm vụ đại biểu kể từ ngày Quốc hội hoặc UBTVQH thông qua nghị quyết cho thôi làm nhiệm vụ đại biểu.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Tại sao Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, cơ quan đại diện cao nhất của nhân dân?

2. Nguyên tắc tổ chức và hoạt động nào của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam trực tiếp chi phối vị trí của Quốc hội trong bộ máy nhà nước?

3. Các chức năng mà Quốc hội được giao là những chức năng gì? Tại sao Quốc hội được giao những chức năng đó?

4. Quốc hội làm việc theo nguyên tắc nào? Phân tích và minh họa nguyên tắc đó.

5. Phân tích mối quan hệ giữa Quốc hội với các cơ quan nhà nước ở trung ương.

6. Quốc hội có vai trò gì trong cơ chế kiểm soát quyền lực nhà nước hiện nay?

7. Đại biểu Quốc hội có quyền miễn trừ gì trong quá trình hoạt động? Tại sao đại biểu Quốc được hưởng những quyền miễn trừ đó?

8. Văn phòng Quốc hội có phải là một cơ quan chuyên trách của Quốc hội không? Tại sao?

CHƯƠNG XII
CHỦ TỊCH NƯỚC

1. KHÁI QUÁT SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA CHẾ ĐỊNH NGUYÊN THỦ QUỐC GIA

1.1. Sự ra đời và phát triển của chế định nguyên thủ quốc gia

Trong bộ máy nhà nước có một thiết chế với những tên gọi khác nhau như: Vua, Hoàng đế, Quốc vương, Quốc trưởng, Nữ hoàng, Tổng thống, Đoàn chủ tịch, Hội đồng nhà nước, Chủ tịch nước..., thiết chế này còn được gọi là nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu nhà nước, đại diện cho nước về đối nội và đối ngoại. Vua, Hoàng đế, Quốc vương, Quốc trưởng, Nữ hoàng là nguyên thủ quốc gia ở các nước theo chính thể quân chủ hoặc quân chủ lập hiến. Tổng thống là nguyên thủ quốc gia ở các quốc gia theo chính thể cộng hòa tổng thống hoặc cộng hòa đại nghị. Đoàn Chủ tịch, Hội đồng nhà nước, Chủ tịch nước là nguyên thủ quốc gia ở các nước cộng hòa XHCN. Theo hiến pháp hiện hành, nguyên thủ quốc gia của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam là Chủ tịch nước.

Trong lịch sử lập hiến của nhà nước tư sản, sự hình thành nguyên thủ quốc gia ở mỗi nước có những tiến trình và những đặc điểm khác nhau, nhưng có điểm chung đều bắt nguồn từ các cuộc cách mạng tư sản, với chủ trương phải lật đổ chế độ chuyên chế, xây dựng một chế độ dân chủ tư sản. Ở những nước cuộc cách mạng tư sản giành được thắng lợi triệt để, xóa bỏ chế độ cha truyền con nối, thì ở đó chính thể quân chủ được thay thế bởi

chính thể cộng hòa. Những quốc gia này, nguyên thủ quốc gia không còn là một vị vua mà thay vào đó là một vị Tổng thống được hình thành bằng con đường bầu cử. Những nước cách mạng tư sản không đủ sức để đánh bại được giai cấp phong kiến đại diện là các vị Hoàng đế, mặc dù đã lỗi thời nhưng vẫn còn đủ mạnh, thì ở đó quyền lực nhà nước buộc phải chia sẻ giữa giai cấp tư sản thống trị và giai cấp phong kiến. Những nước này xây dựng chính thể quân chủ lập hiến, quyền lực nhà nước chủ yếu thuộc về nghị viện, quyền lực của nhà Vua bị giới hạn bởi hiến pháp. Tuy nhiên, cũng có những nơi sự tồn tại của chế độ quân chủ đã ăn sâu vào tiềm thức của mọi người dân trong xã hội, mặc dù cuộc cách mạng tư sản đã giành thắng lợi hoàn toàn, nhưng giai cấp tư sản đã không xóa bỏ ngai vàng phong kiến mà tiếp tục duy trì chế độ quân chủ, nhằm sử dụng vị thế của Vua để phục vụ cho mục đích chính trị của mình. Hình thức chính thể của những nước này là quân chủ lập hiến, nhà Vua trị vì nhưng không cai trị, quyền lực của nhà Vua chỉ mang tính hình thức và bị giới hạn bởi hiến pháp.

Đối với nhà nước XHCN, bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, mọi quyền lực nhà nước thống nhất tập trung vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước cao nhất của nhân dân đó là Xô-viết tối cao, Quốc hội. Xô-viết tối cao bầu ra Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao (Liên Xô), Quốc hội bầu ra Hội đồng nhà nước (các nước Đông Âu trước đây, Việt Nam theo Hiến pháp năm 1980), những nước này chức năng nguyên thủ quốc gia được thống nhất trong các chức năng của Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao và Hội đồng nhà nước. Do vậy, Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao, Hội đồng nhà nước được coi là nguyên thủ quốc gia tập thể. Một số nước XHCN khác, do nhiều nguyên nhân khác nhau trong đó có nguyên nhân từ truyền thống lịch sử ở nước đó, đã có thiết chế Chủ tịch nước trong bộ máy nhà nước, Chủ tịch nước là nguyên

thủ quốc gia đứng đầu nhà nước, thay mặt nước thực hiện chức năng đối nội, đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội.

1.2. Vị trí pháp lí của nguyên thủ quốc gia trong các chính thể

Chế định về nguyên thủ quốc gia ở tất cả các nước đều được quy định trong văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao nhất, đó là Hiến pháp. Hiến pháp thành văn hoặc bất thành văn thường dành một chương hoặc một đạo luật quy định về trình tự bầu cử, thẩm quyền, các mối quan hệ của nguyên thủ quốc gia với các cơ quan nhà nước. Về nhiệm vụ, quyền hạn, vị trí, vai trò của nguyên thủ quốc gia ở mỗi nước có những quy định khác nhau phụ thuộc vào nhiều yếu tố như chính thể, truyền thống dân tộc... Chính thể là yếu tố có ảnh hưởng quyết định tới vị trí pháp lí của nguyên thủ quốc gia.

Trong chính thể quân chủ lập hiến, chức năng của nhà Vua, Nữ hoàng, Quốc vương chỉ mang tính tượng trưng, mọi hoạt động của nhà Vua, Nữ hoàng, Quốc vương chỉ nhằm mục đích chính thức hóa về mặt nhà nước các hoạt động đã rồi của Nghị viện và Chính phủ. Những mệnh lệnh của Vua, Nữ hoàng, Quốc vương phải được một bộ trưởng thuộc lĩnh vực đó kí "phó thự" thì mới có hiệu lực. Các bộ trưởng phải chịu trách nhiệm trước Nghị viện về các lệnh mà họ đã kí có nội dung trái với Hiến pháp và pháp luật. Việc nhà Vua, Nữ hoàng, Quốc vương yêu cầu họ kí sắc lệnh này không được coi là lí do chính đáng. Vì vậy, trong chính thể quân chủ lập hiến, nhà Vua, Nữ hoàng, Quốc vương không phải chịu trách nhiệm bất cứ vấn đề gì, trừ tội phản quốc. Chẳng hạn, Điều 63 Hiến pháp Bỉ năm 1831 quy định: *"Nhà Vua không phải chịu trách nhiệm gì, các bộ trưởng sẽ phải chịu trách nhiệm"*. Hoặc Điều 64 quy định: *"Không sắc lệnh nào của nhà Vua có*

hiệu lực, trừ khi được một bộ trưởng kí phó thự. Và với hành động kí phó thự này bộ trưởng sẽ phải chịu trách nhiệm về vấn đề tương ứng".[1]

Ở những nước theo chính thể cộng hòa tổng thống (như Mỹ, Mêhicô...) có đặc điểm Tổng thống do nhân dân trực tiếp hoặc gián tiếp bầu ra, vừa là nguyên thủ quốc gia vừa là người đứng đầu bộ máy hành pháp. Điều 80 Hiến pháp Mêhicô năm 1917[2] quy định: *"Việc thi hành những quyền lực hành pháp tối cao của Liên bang được trao cho một người duy nhất, được gọi là "Tổng thống của Liên bang Mêhicô""*; Điều 81 quy định: *"Tổng thống được bầu cử trực tiếp theo các quy định trong luật bầu cử"*. Tổng thống thành lập nội các, bổ nhiệm thành viên nội các, nội các chịu trách nhiệm trước Tổng thống. Chính chức năng đứng đầu bộ máy hành pháp đã làm cho Tổng thống - nguyên thủ quốc gia có quyền rất lớn, trong trường hợp Tổng thống và đa số Nghị viện ở cùng một đảng cầm quyền thì quyền lực nhà nước tập trung tuyệt đối vào tay Tổng thống.

Những nước theo chính thể cộng hòa đại nghị (hay còn gọi là cộng hòa nghị viện) Tổng thống được hình thành thông qua con đường Nghị viện bầu ra. Tổng thống không đứng đầu Chính phủ, Thủ tướng là người đứng đầu Chính phủ. Thủ tướng không chịu trách nhiệm trước Tổng thống, mà chỉ chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Vị trí của Tổng thống trong các nước theo chính thể cộng hoà đại nghị, cũng giống như trong chính thể quân chủ lập hiến, nguyên thủ quốc gia không phải chịu bất cứ trách nhiệm gì.

Ở những nước theo chính thể cộng hòa lưỡng tính, vừa có đặc

---

[1] Các bản Hiến pháp làm nên lịch sử của Albert P.Blaustein và Jay A.Sigler biên soạn và giới thiệu, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 365 - 366.

[2] Các bản Hiến pháp làm nên lịch sử của Albert P.Blaustein và Jay A.Sigler biên soạn và giới thiệu, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015, tr. 546.

điểm của cộng hòa tổng thống, vừa có đặc điểm của cộng hòa đại nghị, Tổng thống được bầu theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp. Tổng thống là nguyên thủ quốc gia đứng đầu nhà nước, đồng thời là người có tác động trực tiếp đến bộ máy hành pháp. Cộng hòa Pháp là một điển hình về chính thể cộng hòa lưỡng tính, theo đó Hiến pháp năm 1958 của Pháp quy định vị trí chính thể là mô hình kết hợp giữa chính thể cộng hòa tổng thống và chính thể cộng hòa đại nghị. Tổng thống được bầu cho nhiệm kì 5 năm theo nguyên tắc phổ thông, trực tiếp (Điều 6). Với tư cách là người đứng đầu nhà nước, Tổng thống bổ nhiệm, miễn nhiệm Thủ tướng. Theo đề nghị của Thủ tướng, Tổng thống bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm các thành viên khác của Chính phủ (Điều 8). Tổng thống chủ trì các phiên họp Hội đồng Bộ trưởng (Điều 9). Chính phủ Pháp chịu trách nhiệm trước Nghị viện, không chịu trách nhiệm trước Tổng thống. Thủ tướng điều hành hoạt động của Chính phủ, tổ chức thực thi chính sách quốc gia do Tổng thống quyết định. Khi Thủ tướng và nội các tổ chức thực thi chính sách quốc gia yếu kém, Quốc hội Pháp sẽ chất vấn, bỏ phiếu bất tín nhiệm Chính phủ.

1.3. Vị trí pháp lí của nguyên thủ quốc gia ở các nước xã hội chủ nghĩa

Trong chính thể nhà nước cộng hòa XHCN, bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc mọi quyền lực nhà nước tập trung thống nhất vào cơ quan đại diện quyền lực nhà nước là Xô-viết tối cao ở Liên Xô (trước đây) và Quốc hội ở các nước còn lại. Xô viết tối cao Liên Xô bầu Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao Liên Xô - cơ quan thường trực của Xô-viết tối cao Liên Xô, Chủ tịch tập thể của Liên bang cộng hòa XHCN Xô-viết. Thành phần Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao Liên Xô gồm Chủ tịch Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao Liên Xô, một Phó Chủ tịch thứ nhất, mười lăm Phó Chủ

tịch - mỗi nước Cộng hòa liên bang có một Phó Chủ tịch.[1] Các nước khác, Quốc hội bầu Hội đồng nhà nước, cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, Chủ tịch tập thể của mỗi nước. Hội đồng nhà nước có Chủ tịch Hội đồng nhà nước, các Phó Chủ tịch Hội đồng nhà nước và các thành viên. Như vậy, các nước XHCN thuộc Liên Xô, Đông Âu trước đây, Cu Ba và ở Việt Nam (theo Hiến pháp năm 1980), Hiến pháp không quy định thiết chế nguyên thủ quốc gia là cá nhân. Xô-viết tối cao, Quốc hội nắm toàn bộ quyền lực nhà nước, trong đó có cả quyền "nguyên thủ quốc gia". Mọi chức năng của nguyên thủ quốc gia đều do Đoàn chủ tịch Xô-viết tối cao, Hội đồng nhà nước đảm nhiệm. Việc trao chức năng nguyên thủ quốc gia cho Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao, Hội đồng nhà nước đã thể hiện tư duy tập thể lãnh đạo trong việc tổ chức nhà nước XHCN. Vai trò nguyên thủ tập thể của Đoàn Chủ tịch Xô-viết tối cao, Hội đồng nhà nước ở các nước XHCN có thể nói là một đặc thù so với chính thể ở các nhà nước dân chủ khác.

Những nước XHCN như Trung Quốc, Việt Nam, Triều Tiên, Hiến pháp quy định chế định nguyên thủ quốc gia cá nhân là Chủ tịch nước, nhưng vẫn trong bối cảnh tổ chức quyền lực nhà nước là tập quyền. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra và báo cáo công tác trước Quốc hội. Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC có trách nhiệm báo cáo công tác với Chủ tịch nước.

[1] Điều 119, 120 Hiến pháp của Liên bang cộng hòa xã hội chủ nghĩa Xô-viết, Nxb. Tiến bộ Mat-xcơ-va, 1977, tr. 43.

2. VỊ TRÍ, VAI TRÒ CỦA CHẾ ĐỊNH CHỦ TỊCH NƯỚC TRONG CÁC BẢN HIẾN PHÁP CỦA VIỆT NAM

Trong bộ máy Nhà nước ta, thiết chế Chủ tịch nước được tổ chức khác nhau qua các bản hiến pháp. Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959 quy định là Chủ tịch nước, Hiến pháp năm 1980 quy định là Hội đồng Nhà nước - Chủ tịch tập thể, Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 trở lại quy định là Chủ tịch nước. Thiết chế Chủ tịch nước dù được quy định khác nhau trong từng giai đoạn phát triển của tổ chức nhà nước, song đều quy định: Chủ tịch nước là người đứng đầu Nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Theo quy định của Hiến pháp, vị trí nguyên thủ quốc gia có tính chất phái sinh từ Quốc hội, điều này được thể hiện trong các bản hiến pháp như sau:

2.1. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946

Cuộc cách mạng tháng Tám đã giành lại chủ quyền cho đất nước, tự do cho nhân dân, lật đổ chế độ thuộc địa nửa phong kiến, xây dựng Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Bộ máy nhà nước được tổ chức theo nguyên tắc tập quyền, song còn mang nhiều dấu ấn của hình thức chính thể cộng hòa đại nghị. Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền lực cao nhất nước, Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của toàn quốc, do Nghị viện nhân dân thành lập nhưng có vị trí độc lập tương đối so với Nghị viện. Chính phủ gồm có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và nội các. Nội các có Thủ tướng, các Bộ trưởng, Thứ trưởng, có thể có Phó Thủ tướng.

Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 do Nghị viện bầu ra trong số Nghị viện nhân dân, với nhiệm kì là 5 năm. Chủ tịch nước là thành viên Chính phủ. Chủ tịch nước có thẩm quyền: chọn Thủ tướng trong số Nghị viện nhân dân và đưa ra Nghị viện biểu quyết, sau đó bổ nhiệm Thủ tướng; chủ tọa các

cuộc họp của Hội đồng Chính phủ; giữ quyền tổng chỉ huy quân đội toàn quốc, chỉ định hoặc cách chức các tướng soái trong lục quân, hải quân, không quân; yêu cầu Nghị viện thảo luận lại những luật đã được Nghị viện biểu quyết trước khi Chủ tịch nước ban bố, những luật đem ra thảo luận lại, nếu vẫn được Nghị viện ưng chuẩn thì bắt buộc Chủ tịch nước phải ban bố.

Vị trí của Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 là nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu nhà nước đồng thời đứng đầu cơ quan hành pháp, quyết định nhân sự Nội các và các chính sách hành pháp quốc gia. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 có nhiều đặc điểm của Tổng thống trong chính thể cộng hòa lưỡng tính, trong đó nguyên thủ quốc gia vừa là người đứng đầu nhà nước, vừa là người đứng đầu hành pháp. Việc thực thi chính sách hành pháp quốc gia được trao cho Thủ tướng và Nội các thực hiện và chịu trách nhiệm trước Nghị viện. Nghị viện có thẩm quyền biểu quyết mất tín nhiệm Nội các, trường hợp Nội các mất tín nhiệm thì phải từ chức. Chủ tịch nước do Nghị viện bầu ra nhưng có vị trí khá độc lập với Nghị viện, không chịu trách nhiệm trước Nghị viện, thậm chí còn có khả năng kiểm soát lập pháp của Nghị viện thông qua quyền phủ quyết luật hoặc sau khi Nghị viện biểu quyết không tín nhiệm Nội các, thì Chủ tịch nước có quyền đưa vấn đề này ra Nghị viện thảo luận lại. Nhiệm kì của Nghị viện và Chủ tịch nước không trùng nhau, nhiệm kì của Nghị viện là 3 năm nhưng nhiệm kì của Chủ tịch nước là 5 năm. Những đặc điểm của chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1946 cho thấy các nhà lập hiến 1946 đã khẳng định một nguyên tắc hiến định *"Thực hiện chính quyền mạnh mẽ và sáng suốt của nhân dân"*[1] để điều hành nhà nước vừa mới giành chính quyền, tập hợp khối đại đoàn kết toàn dân để đánh đuổi thù trong giặc ngoài.

---

[1] Lời nói đầu Hiến pháp năm 1946.

2.2. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959

Theo Hiến pháp năm 1959, bộ máy nhà nước chuyển sang chế độ XHCN, Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Chế định Chủ tịch nước được quy định thành một chế định độc lập với tính chất là nguyên thủ quốc gia, người đứng đầu nhà nước. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu ra theo nhiệm kì của Quốc hội và có thể bị Quốc hội bãi nhiệm. Các quyền hạn của Chủ tịch nước chủ yếu mang tính đại diện hình thức cho các hoạt động đối nội, đối ngoại của nhà nước. Tuy nhiên, Chủ tịch nước vẫn có vai trò nhất định đối với cơ quan hành pháp và giữ quyền điều phối hoạt động của các cơ quan nhà nước. Chủ tịch nước không đứng đầu Chính phủ như quy định trong Hiến pháp năm 1946, nhưng theo Điều 66 Hiến pháp năm 1959 thì *"Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, khi xét thấy cần thiết, có quyền tham dự và chủ tọa các phiên họp của Hội đồng Chính phủ"*; Điều 67 quy định: *"Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa, khi xét thấy cần thiết thì triệu tập và chủ tọa Hội nghị chính trị đặc biệt... Những ý kiến của Hội nghị chính trị đặc biệt do Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa chuyển đến Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Hội đồng Chính phủ hoặc các cơ quan hữu quan khác để thảo luận và ra quyết định"*. Có thể nói chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1959 mặc dù đã được quy định thành một thiết chế riêng, nhưng vẫn gắn nhiều với cơ quan hành pháp và đóng vai trò điều phối hoạt động của các cơ quan nhà nước.

2.3. Chế định Hội đồng nhà nước trong Hiến pháp năm 1980

Hiến pháp năm 1980 không quy định thiết chế Chủ tịch nước riêng biệt mà xác lập chế độ Chủ tịch nước tập thể, đó là Hội đồng nhà nước, theo như mô hình chính thể Cộng hòa XHCN ở các nước XHCN Liên Xô và Đông Âu thời kì đó. Chế định Hội đồng nhà nước trong Hiến pháp năm 1980 là sự hợp nhất chế định

UBTVQH và chế định Chủ tịch nước của Hiến pháp năm 1959. Vì vậy, *"Hội đồng nhà nước là cơ quan cao nhất hoạt động thường xuyên của Quốc hội, là Chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam"*.[1] Hội đồng nhà nước, thông qua Chủ tịch Hội đồng, thay mặt nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Hội đồng nhà nước được bầu ra trong số các đại biểu Quốc hội và chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước Quốc hội. Hội đồng nhà nước có quyền giám sát công tác của Hội đồng Bộ trưởng, của TANDTC và của Viện trưởng VKSNDTC; đình chỉ việc thi hành và sửa đổi hoặc bãi bỏ những nghị quyết, nghị định, quyết định của Hội đồng Bộ trưởng trái với Hiến pháp, luật và pháp lệnh; cử và bãi miễn các Phó Chánh án, Thẩm phán và Hội thẩm nhân dân của TANDTC; cử và bãi miễn các Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên của VKSNDTC... Như vậy, chế định Hội đồng nhà nước - Chủ tịch nước tập thể là biểu hiện rõ nhất về mô hình chính thể cộng hòa XHCN, trong đó tập quyền và tập thể lãnh đạo là những nguyên tắc cơ bản trong việc tổ chức quyền lực nhà nước.

2.4. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001)

Trong Hiến pháp năm 1992, chế định Chủ tịch nước được thiết lập trở lại thành một thiết chế riêng biệt như Hiến pháp năm 1959, nhưng có sự kế thừa những ưu điểm của thiết chế Chủ tịch nước quy định trong Hiến pháp năm 1946, Hiến pháp năm 1959 và chế định Hội đồng nhà nước trong Hiến pháp năm 1980. Theo mô hình này đã tạo sự gắn bó giữa Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước trong việc thực hiện chức năng nguyên thủ quốc gia. Đồng thời vẫn đảm bảo sự phân công, phối hợp giữa các cơ cấu của bộ

[1] Điều 98 Hiến pháp năm 1980.

máy nhà nước để thực hiện quyền lực nhà nước trong thời kì đổi mới. Theo đó, Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hòa XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ; tham dự các phiên họp của Chính phủ khi cần thiết. Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của UBTVQH, đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh mà UBTVQH đã thông qua. Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án, Thẩm phán TANDTC, Phó Viện trưởng, Kiểm sát viên VKSNDTC.

2.5. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013

Vị trí, vai trò của chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 được tiếp tục kế thừa những quy định về thiết chế Chủ tịch nước trong các bản hiến pháp trước đó, nhất là Hiến pháp năm 1992. Chế định Chủ tịch nước được quy định thành một thiết chế độc lập, không nằm ở một trong ba bộ phận quyền lực nhà nước là lập pháp, hành pháp, tư pháp. Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 quy định điều kiện để được bầu Chủ tịch nước phải là đại biểu Quốc hội, không quy định điều kiện về quốc tịch, xuất thân, độ tuổi tối thiểu của ứng viên "nguyên thủ quốc gia" như ở một số quốc gia trên thế giới.[1]

[1] Ví dụ: đối với chức danh Chủ tịch nước Cộng hòa nhân dân Trung Hoa, Tổng thống Singapore tuổi tối thiểu là 45 tuổi; Tổng thống Cộng hòa liên bang Đức là 40 tuổi; Tổng thống Hoa Kỳ, Ấn Độ là 35 tuổi...

Nhiệm kì của Chủ tịch nước theo nhiệm kì của Quốc hội. Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013 được quy định rõ hơn về mối quan hệ phối hợp giữa ba nhánh quyền lực lập pháp, hành pháp và tư pháp. Chủ tịch nước có quyền đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng và các thành viên khác của Chính phủ, thẩm phán TANDTC; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án TANDTC, thẩm phán các tòa án khác, Phó Viện trưởng, kiểm sát viên VKSNDTC; công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Chủ tịch nước thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh...

3. MỐI QUAN HỆ GIỮA CHỦ TỊCH NƯỚC VỚI CÁC CƠ QUAN NHÀ NƯỚC THEO HIẾN PHÁP NĂM 2013

3.1. Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Quốc hội

Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch nước theo đề nghị của UBTVQH. Chủ tịch nước chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội, chịu sự giám sát của Quốc hội. Chủ tịch nước có thẩm quyền công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh. Việc công bố Hiến pháp, luật của Chủ tịch nước chỉ mang tính thủ tục về mặt hành chính nhà nước chứ không có ý nghĩa xác lập giá trị hiệu lực pháp lí của văn bản luật. Đối với pháp lệnh của UBTVQH chuyển cho Chủ tịch nước công bố nếu Chủ tịch nước không đồng ý với nội dung của pháp lệnh, thì có quyền không công bố và đề nghị UBTVQH xem xét lại. Trường hợp UBTVQH vẫn biểu quyết tán thành mà Chủ tịch nước vẫn không nhất trí, thì Chủ tịch nước trình Quốc hội quyết định tại kì họp gần nhất. Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của UBTVQH. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Phó Chủ tịch

nước, Thủ tướng Chính phủ; Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ, thẩm phán TANDTC.

Trong mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Quốc hội, cho thấy tính phái sinh và gắn bó giữa Chủ tịch nước với Quốc hội và UBTVQH. Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng nhà nước nằm trong Quốc hội là chủ tịch tập thể của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Hiến pháp năm 1959, 1992 và 2013 quy định chế định Chủ tịch nước được tách thành thiết chế riêng, song vẫn nghiêng về phía Quốc hội, phối hợp chặt chẽ với Quốc hội. Điều này phù hợp với chính thể XHCN, trong đó chức năng đứng đầu nhà nước thuộc về cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, đó là Quốc hội.

3.2. Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Chính phủ

Trong mối quan hệ với Chính phủ, theo Hiến pháp năm 1946, Chủ tịch nước là người đứng đầu Chính phủ, đến Hiến pháp năm 1959, 1992 và 2013 Chủ tịch nước không phải là người đứng đầu Chính phủ nhưng có vai trò quan trọng trong việc thành lập Chính phủ. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ. Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 quy định trách nhiệm báo cáo của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Chủ tịch nước. Điều 94 Hiến pháp quy định: *"Chính phủ chịu trách nhiệm trước Quốc hội và báo cáo công tác trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước"*. Khoản 2 Điều 95 Hiến pháp quy định: Thủ tướng Chính phủ *"báo cáo công tác của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ trước Quốc hội, Ủy ban thường vụ Quốc hội, Chủ tịch nước"*. Chính phủ báo cáo công tác trước

Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước là thực hiện trách nhiệm giải trình. Thông qua xem xét báo cáo công tác của Chính phủ, Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước giám sát việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn và trách nhiệm quản lí, điều hành của Chính phủ.

Về thẩm quyền của Chủ tịch nước tham dự phiên họp của Chính phủ, Hiến pháp năm 1992 quy định Chủ tịch nước có quyền tham dự các phiên họp của Chính phủ, nhưng rất ít khi Chủ tịch nước tham gia, vì các phiên họp của Chính phủ đều bàn về những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ. Trong khi đó những vấn đề liên quan đến nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước cần yêu cầu Chính phủ họp bàn để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước thì Chủ tịch nước lại không có quyền. Do vậy, để khắc phục hạn chế của Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung thẩm quyền mới, đó là *"Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước"*.[1] Quy định này đã đề cao vai trò của nguyên thủ quốc gia trong việc phối hợp, điều hòa việc thực hiện quyền lực nhà nước, mặt khác còn thể hiện tính chủ động hơn của người đứng đầu nhà nước đối với hoạt động của cơ quan hành pháp.

3.3. Mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với Tòa án nhân dân và Viện kiểm sát nhân dân

Chủ tịch nước đóng vai trò quan trọng đối với tổ chức và hoạt động của các cơ quan tư pháp. Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian

---

[1] Điều 90 Hiến pháp năm 2013.

Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước UBTVQH, Chủ tịch nước.

Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TANDTC; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án TANDTC, thẩm phán các tòa án khác; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Viện trưởng, kiểm sát viên VKSNDTC. Hiến pháp năm 2013 quy định Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TANDTC, sau đó Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TANDTC nhằm thể chế hóa yêu cầu cải cách tư pháp trong các nghị quyết của Đảng về *"Đổi mới tổ chức Tòa án nhân dân tối cao theo hướng tinh gọn với đội ngũ thẩm phán là những chuyên gia đầu ngành về pháp luật, có kinh nghiệm trong ngành"*.[1] Ngoài ra, quy định Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm thẩm phán TANDTC sau đó Chủ tịch nước mới bổ nhiệm là để đề cao vai trò thẩm phán của TANDTC, cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam. Theo đó Luật tổ chức TAND năm 2014 quy định: *"Số lượng thành viên Hội đồng Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao không dưới 13 người và không quá 17 người; gồm Chánh án, các Phó Chánh án Tòa án nhân dân tối cao là Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao và các Thẩm phán Tòa án nhân dân tối cao"*.[2]

Đối với thẩm phán các tòa án khác, Hiến pháp năm 2013 giao cho Chủ tịch nước có thẩm quyền bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán các tòa án khác nhằm khắc phục hạn chế của Hiến pháp năm 1992 quy định Chủ tịch nước chỉ có thẩm quyền bổ nhiệm thẩm phán TANDTC, còn thẩm phán các tòa địa

[1] Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020.
[2] Điều 22 Luật tổ chức Tòa án nhân dân năm 2014.

phương do Chánh án TANDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Việc quy định Chánh án TANDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán tòa án cấp tỉnh và cấp huyện đã không bảo đảm nguyên tắc độc lập xét xử của các thẩm phán. Do vậy, Hiến pháp năm 2013 đã quy định thẩm quyền Chủ tịch nước bổ nhiệm thẩm phán TAND các cấp, nhằm góp phần tăng tính độc lập trong hoạt động xét xử của Tòa án. Mặt khác, quy định này cũng thể hiện rõ hơn mối quan hệ giữa Chủ tịch nước với cơ quan tư pháp, góp phần quan trọng bảo đảm cho TAND thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân.

4. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA CHỦ TỊCH NƯỚC

Hầu hết hiến pháp các nước đều quy định nguyên thủ quốc gia là người đứng đầu nhà nước, đại diện cho nước trong các quan hệ đối nội và đối ngoại. Cũng như nguyên thủ quốc gia ở các nước khác, Hiến pháp năm 2013 quy định, Chủ tịch nước Việt Nam là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước được quy định tại Điều 84, Điều 88, Điều 90, Điều 91. Theo tiêu chí về nội dung nhiệm vụ, quyền hạn, có thể phân chia các nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước thành hai nhóm lĩnh vực sau:

4.1. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến chức năng đại diện, thay mặt nước về đối nội và đối ngoại của Chủ tịch nước

Nhóm nhiệm vụ, quyền hạn này mang tính phổ quát mà Chủ tịch nước Việt Nam cũng như các nguyên thủ quốc gia ở các chính thể khác đều có. Theo Hiến pháp năm 2013, Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thay mặt nước Cộng hoà XHCN Việt Nam về đối nội và đối ngoại, cụ thể:

- Quyết định tặng thưởng huân chương, huy chương, các giải thưởng nhà nước, danh hiệu vinh dự nhà nước; quyết định cho nhập quốc tịch, thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch hoặc tước quốc tịch Việt Nam.

Về công tác thi đua khen thưởng, ngoài việc Hiến pháp quy định Chủ tịch nước có nhiệm vụ, quyền hạn tặng thưởng huân chương, huy chương, các giải thưởng nhà nước, danh hiệu vinh dự nhà nước, Luật thi đua, khen thưởng năm 2003 còn quy định: Chủ tịch nước phát động, chỉ đạo phong trào thi đua trong phạm vi cả nước (khoản 1 Điều 18). Trong thực tiễn, Chủ tịch nước đã trực tiếp phát động phong trào thi đua yêu nước tại các Đại hội Thi đua toàn quốc nhằm phát hiện, bồi dưỡng, tổng kết và nhân điển hình tiên tiến.

Về công tác quốc tịch, Hiến pháp năm 1992 không quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước cho trở lại quốc tịch Việt Nam, nhưng Luật quốc tịch Việt Nam năm 2008 tại Điều 38 quy định: Chủ tịch nước có những nhiệm vụ, quyền hạn cho trở lại quốc tịch Việt Nam. Việc thôi quốc tịch, trở lại quốc tịch Việt Nam là một yêu cầu thực tiễn, khi một người vì lí do nào đó họ xin thôi quốc tịch Việt Nam, nhưng sau một thời gian họ lại có yêu cầu trở lại quốc tịch Việt Nam, đây là yêu cầu chính đáng của người dân. Vì vậy, Hiến pháp năm 2013 đã bổ sung một quy định mới đó là Chủ tịch nước quyết định cho trở lại quốc tịch Việt Nam.

- Thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh; quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBTVQH, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị

quyết của UBTVQH, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bã□bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

Thẩm quyền của Chủ tịch nước thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh, đều đã được quy định trong các bản hiến pháp của Việt Nam. Hiến pháp năm 1946 quy định Chủ tịch nước giữ quyền Tổng chỉ huy quân đội toàn quốc (điểm b Điều thứ 49). Hiến pháp năm 1959 quy định Chủ tịch nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang toàn quốc, giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng (Điều 65). Hiến pháp năm 1980 quy định Chủ tịch Hội đồng nhà nước thống lĩnh các lực lượng vũ trang nhân dân toàn quốc và giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng (Điều 103). Các bản Hiến pháp năm 1992 và 2013 tiếp tục quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, giữ chức Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh.

Về thẩm quyền phong hàm sĩ quan trong lực lượng vũ trang nhân dân, Hiến pháp năm 1992 quy định: Chủ tịch nước quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân. Trên cơ sở quy định của Hiến pháp năm 1992, Luật công an nhân dân năm 2005 và Luật sĩ quan quân đội nhân dân năm 1999 sửa đổi, bổ sung năm 2008 đã quy định Chủ tịch nước quyết định phong hàm, cấp từ thượng tướng, đô đốc hải quân trở lên, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục Chính trị. Đối với việc phong, thăng hàm, cấp sĩ quan cấp cao khác thuộc thẩm quyền của Thủ tướng Chính phủ. Theo quy định của Luật công an nhân dân năm 2005 và Luật sĩ quan quân đội nhân dân năm 1999 sửa đổi, bổ sung năm 2008, thì sĩ quan cấp cao quy định trong Hiến pháp

năm 1992 là từ Thượng tướng trở lên, còn từ Trung tướng trở xuống không phải sĩ quan cấp cao. Quy định Chủ tịch nước quyết định phong hàm, cấp sĩ quan cấp cao trong các lực lượng vũ trang nhân dân là chưa rõ ràng, làm hạn chế quyền hạn của Chủ tịch nước. Để làm rõ hơn quyền hạn và trách nhiệm của Chủ tịch nước trong việc thống lĩnh lực lượng vũ trang nhân dân, Hiến pháp năm 2013 đã khắc phục hạn chế của Hiến pháp năm 1992, quy định cụ thể thẩm quyền của Chủ tịch nước quyết định phong, thăng, giáng, tước quân hàm cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân. Với quy định mới này đã phân định rõ thẩm quyền "thống lĩnh lực lượng vũ trang" của Chủ tịch nước quyết định nhân sự chỉ huy cấp cao trong lực lượng vũ trang (cấp tướng, chuẩn đô đốc, phó đô đốc, đô đốc hải quân; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Tổng tham mưu trưởng, Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam). Căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội hoặc của UBTVQH, công bố, bãi bỏ quyết định tuyên bố tình trạng chiến tranh; căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH, ra lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp; trong trường hợp UBTVQH không thể họp được, công bố, bãi bỏ tình trạng khẩn cấp trong cả nước hoặc ở từng địa phương.

- Tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài; căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH, bổ nhiệm, miễn nhiệm; quyết định cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa XHCN Việt Nam; phong hàm, cấp đại sứ; quyết định đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước; trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế quy định tại khoản 14 Điều 70 Hiến pháp năm 2013; quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế khác nhân danh nhà nước.

Tiếp nhận đại sứ đặc mệnh toàn quyền của nước ngoài, quyết định cử, triệu hồi đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa XHCN Việt Nam; phong hàm, cấp đại sứ là những hoạt động đối nội và đối ngoại của Chủ tịch nước đã được quy định trong Hiến pháp năm 1992 và tiếp tục kế thừa trong Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 có một quy định mới, đó là UBTVQH *"phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam"*, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của UBTVQH, bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hòa XHCN Việt Nam.

Về thẩm quyền của Chủ tịch nước quyết định đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước: Đối với điều ước quốc tế nhân danh nhà nước thuộc thẩm quyền của Quốc hội được quy định tại khoản 14 Điều 70 Hiến pháp năm 2013: *"Phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế liên quan đến chiến tranh, hòa bình, chủ quyền quốc gia, tư cách thành viên của Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam tại các tổ chức quốc tế và khu vực quan trọng, điều ước quốc tế về quyền con người, quyền và nghĩa vụ cơ bản của công dân và điều ước quốc tế khác trái với luật, nghị quyết của Quốc hội"* Chủ tịch nước trình Quốc hội phê chuẩn, quyết định gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực. Về thẩm quyền của Chủ tịch nước đối với điều ước quốc tế khác nhân danh nhà nước, khoản 10 Điều 103 Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001 quy định: *"Tiến hành đàm phán, kí kết điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam với người đứng đầu nhà nước khác"*. Thực tiễn thi hành Hiến pháp năm 1992 cho thấy, quy định này không phù hợp với công tác của Chủ tịch nước, vì Chủ tịch nước cũng như các nguyên thủ quốc gia khác trên thế giới không trực

tiếp tiến hành đàm phán điều ước quốc tế, mà ủy quyền cho các cơ quan hữu quan đàm phán. Để khắc phục hạn chế này, Hiến pháp năm 2013 quy định rõ Chủ tịch nước quyết định đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước, còn việc trực tiếp đàm phán thì Chủ tịch nước ủy quyền cho các cơ quan hữu quan. Theo đó nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ quy định trong Hiến pháp năm 2013 cũng được bổ sung cho phù hợp, khoản 7 Điều 96 quy định: *"Tổ chức đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước"*. Như vậy, Hiến pháp năm 2013 đã phân định rõ nhiệm vụ và quyền hạn của Chủ tịch nước, Chính phủ trong đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước. Chủ tịch nước chỉ quyết định về chủ trương đàm phán, ủy quyền đàm phán; quyết định về chủ trương kí và ủy quyền kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước trên cơ sở kết quả đàm phán; quyết định phê chuẩn, gia nhập hoặc chấm dứt hiệu lực của điều ước quốc tế nhân danh nhà nước. Chính phủ có trách nhiệm tổ chức đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh nhà nước theo ủy quyền của Chủ tịch nước; tổ chức triển khai thực hiện điều ước quốc tế nhân danh nhà nước. Quy định này phù hợp với thông lệ quốc tế, nguyên thủ quốc gia không trực tiếp đàm phán điều ước quốc tế nhưng có quyền quyết định việc đàm phán điều ước quốc tế. Mặt khác, quy định này cũng phù hợp với yêu cầu giám sát tình hình vay nợ nước ngoài, hiệu quả sử dụng vốn vay và khả năng trả nợ, nhằm bảo đảm tính bền vững của nợ công, nợ quốc gia.

4.2. Nhóm các nhiệm vụ, quyền hạn liên quan đến việc phối hợp với các thiết chế quyền lực nhà nước trong các lĩnh vực lập pháp, hành pháp, tư pháp của Chủ tịch nước

4.2.1. Trong lĩnh vực lập pháp

Trong lĩnh vực lập pháp, nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước quy định trong Hiến pháp năm 1992 được tiếp tục kế thừa,

quy định trong Hiến pháp năm 2013. Chủ tịch nước có thẩm quyền trình dự án luật trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH; công bố Hiến pháp, luật, pháp lệnh; đề nghị UBTVQH xem xét lại pháp lệnh trong thời hạn mười ngày, kể từ ngày pháp lệnh được thông qua...

4.2.2. Trong lĩnh vực hành pháp

Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định thẩm quyền của Chủ tịch nước trong việc thành lập Chính phủ, với cương vị là nguyên thủ quốc gia, Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Thủ tướng Chính phủ; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng Chính phủ, bộ trưởng và thành viên khác của Chính phủ. Thẩm quyền này của Chủ tịch nước đã thể hiện vị trí, vai trò quan trọng của nguyên thủ quốc gia trong việc hình thành Chính phủ. Hiến pháp năm 2013 cũng đã bổ sung quy định Chủ tịch nước có quyền yêu cầu Chính phủ họp bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Quy định này đã xác định rõ hơn mối quan hệ giữa Chủ tịch nước và Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, thực hiện quyền hành pháp, cơ quan chấp hành của Quốc hội. Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng thẩm quyền của Chủ tịch nước trong mối quan hệ với Chính phủ nhưng cũng chỉ trong trường hợp *"Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước"* mà không phải trong mọi trường hợp.

4.2.3. Trong lĩnh vực tư pháp

Chủ tịch nước đề nghị Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC; căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TANDTC; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Chánh án

TANDTC, thẩm phán các tòa án khác; bổ nhiệm Phó Viện trưởng, kiểm sát viên VKSNDTC. Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thẩm phán TANDTC là quy định mới được bổ sung trong Hiến pháp năm 2013, quy định này nhằm đề cao vai trò của TANDTC, cơ quan xét xử cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Về quyết định đặc xá, thẩm quyền đặc xá của Chủ tịch nước đã được quy định trong các bản hiến pháp trước đây, riêng Hiến pháp năm 1959 quy định thẩm quyền đặc xá được giao cho UBTVQH. Hiến pháp năm 2013 tiếp tục quy định Chủ tịch nước có thẩm quyền quyết định đặc xá. Theo quy định của Luật đặc xá năm 2007 thì: *"Đặc xá là sự khoan hồng đặc biệt của nhà nước do Chủ tịch nước quyết định tha tù trước thời hạn cho người bị kết án phạt tù có thời hạn, tù chung thân nhân sự kiện trọng đại, ngày lễ lớn của đất nước hoặc trong trường hợp đặc biệt"*. Với quy định này, đặc xá không bao gồm những trường hợp Chủ tịch nước ân giảm án tử hình cho người bị tòa án kết án tử hình xuống tù chung thân. Tuy nhiên, cũng có ý kiến cho rằng[1] đặc xá bao gồm cả việc Chủ tịch nước ân giảm án tử hình, vì vậy cần sửa đổi Luật đặc xá để bổ sung quy định này.

Về đại xá, Hiến pháp năm 2013 giữ nguyên quy định của Hiến pháp năm 1992 về đại xá. Thẩm quyền quyết định đại xá thuộc Quốc hội, Chủ tịch nước căn cứ vào nghị quyết của Quốc hội công bố quyết định đại xá.

5. CÁCH THỨC HÌNH THÀNH VỊ TRÍ CHỦ TỊCH NƯỚC

Thiết chế Chủ tịch nước được quy định trong các bản hiến

[1] TS. Giang Sơn, Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013, Sách "Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013", Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2014, tr. 411.

pháp đều do Quốc hội bầu ra. Hiến pháp năm 1946 quy định: Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa chọn trong Nghị viện nhân dân và phải được hai phần ba tổng số nghị viên bỏ phiếu thuận; Hiến pháp năm 1959 quy định: Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa do Quốc hội nước Việt Nam dân chủ cộng hòa bầu ra. Công dân nước Việt Nam dân chủ cộng hòa từ ba mươi lăm tuổi trở lên có quyền ứng cử Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa. Nhiệm kì của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hòa theo nhiệm kì của Quốc hội. Hiến pháp năm 1992 quy định: Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội. Nhiệm kì của Chủ tịch nước theo nhiệm kì của Quốc hội. Khi Quốc hội hết nhiệm kì, Chủ tịch nước tiếp tục làm nhiệm vụ cho đến khi Quốc hội khoá mới bầu ra Chủ tịch nước. Hiến pháp năm 2013 kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992 về bầu Chủ tịch nước. Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 có bổ sung quy định, người được bầu làm Chủ tịch nước phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, nhân dân và hiến pháp.

Trong bộ máy nhà nước, ngoài thiết chế Chủ tịch nước, Hiến pháp còn quy định chức danh Phó Chủ tịch nước do Quốc hội bầu trong số đại biểu Quốc hội. Phó Chủ tịch nước giúp Chủ tịch nước thực hiện nhiệm vụ và có thể được Chủ tịch nước uỷ nhiệm thay Chủ tịch nước thực hiện một số nhiệm vụ. Khi Chủ tịch nước không làm việc được trong thời gian dài, thì Phó Chủ tịch nước giữ quyền Chủ tịch nước. Trong trường hợp khuyết Chủ tịch nước, thì Phó Chủ tịch nước giữ quyền Chủ tịch nước cho đến khi Quốc hội bầu ra Chủ tịch nước mới.

Trình tự, thủ tục bầu Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước được tiến hành theo quy định của Luật tổ chức Quốc hội và nội quy kì họp của Quốc hội. Theo quy định tại Điều 8, Điều 53 Luật tổ chức Quốc hội năm 2014, Quốc hội bầu Chủ tịch nước trong số

các đại biểu Quốc hội theo đề nghị của UBTVQH. Quốc hội bầu Phó Chủ tịch nước trong số đại biểu Quốc hội theo đề nghị của Chủ tịch nước.

6. HỘI ĐỒNG QUỐC PHÒNG VÀ AN NINH

Hội đồng quốc phòng và an ninh là một thiết chế trong bộ máy nhà nước, được quy định trong các bản Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 và 2013. Do vị trí, tính chất của Chủ tịch nước là người đứng đầu nhà nước, thống lĩnh lực lượng vũ trang, giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng và an ninh, cho nên trong các bản hiến pháp đều quy định Hội đồng quốc phòng và an ninh trong Chương Chủ tịch nước. Trong Hiến pháp năm 1959 (Điều 65) và Hiến năm 1980 (Điều 103) quy định Chủ tịch nước giữ chức vụ Chủ tịch Hội đồng quốc phòng, nhưng không quy định cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng quốc phòng. Đến Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 chế định Hội đồng quốc phòng và an ninh vẫn quy định trong Chương Chủ tịch nước nhưng được quy định thành một điều riêng. Chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng được mở rộng hơn, bao gồm cả lĩnh vực an ninh với tên gọi là Hội đồng quốc phòng và an ninh. Cơ cấu tổ chức, chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng quốc phòng và an ninh được quy định trong hiến pháp. Cụ thể, về cơ cấu tổ chức, Hội đồng quốc phòng và an ninh gồm Chủ tịch, Phó Chủ tịch và các ủy viên. Danh sách thành viên Hội đồng quốc phòng và an ninh do Chủ tịch nước trình Quốc hội phê chuẩn. Trong những năm qua, số lượng thành viên và thành phần Hội đồng quốc phòng và an ninh đã được Quốc hội phê chuẩn ở mỗi khóa Quốc hội có sự khác nhau tùy theo từng giai đoạn cách mạng. Tuy nhiên, từ Quốc hội khóa IX (1992-1997) đến Quốc hội khóa XIV số lượng thành viên và thành phần của Hội đồng quốc phòng và an ninh bao gồm:

- Chủ tịch nước: Chủ tịch;
- Thủ tướng Chính phủ: Phó Chủ tịch;
- Chủ tịch Quốc hội: Ủy viên;
- Bộ trưởng Bộ Quốc phòng: Ủy viên;
- Bộ trưởng Bộ Công an: Ủy viên;
- Bộ trưởng Bộ Ngoại giao: Ủy viên.

Hội đồng quốc phòng và an ninh làm việc theo chế độ tập thể và quyết định theo đa số. Về nhiệm vụ, quyền hạn, Hội đồng quốc phòng và an ninh trình Quốc hội quyết định tình trạng chiến tranh, trường hợp Quốc hội không thể họp được thì trình UBTVQH quyết định; động viên mọi lực lượng và khả năng của đất nước để bảo vệ Tổ quốc; thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn đặc biệt do Quốc hội giao trong trường hợp có chiến tranh; quyết định việc lực lượng vũ trang nhân dân tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới. Về chức năng, nhiệm vụ của Hội đồng quốc phòng và an ninh quy định trong Hiến pháp năm 2013, so với Hiến pháp năm 1992 có bổ sung một thẩm quyền mới, đó là *"quyết định việc lực lượng vũ trang nhân dân tham gia hoạt động góp phần bảo vệ hòa bình ở khu vực và trên thế giới"*. Việc bổ sung thẩm quyền này có ý nghĩa quan trọng trong hoạt động đối ngoại của Việt Nam, với tư cách là thành viên của Liên hợp quốc. Liên hợp quốc là tổ chức quốc tế có nhiều sứ mệnh, trong đó có sứ mệnh bảo vệ hòa bình. Việt Nam là thành viên Liên hợp quốc, do vậy phải có nghĩa vụ thực hiện sứ mệnh đó. Việc bổ sung thẩm quyền này của Hội đồng quốc phòng và an ninh là để tạo cơ sở hiến định cho việc thực hiện nghĩa vụ của một thành viên của Liên hợp quốc, đồng thời thực hiện cam kết thực thi hiến chương Liên hợp quốc và các điều ước quốc tế mà Việt Nam là thành viên.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích sự ra đời của chế định nguyên thủ quốc gia.

2. Vị trí pháp lí của nguyên thủ quốc gia?

3. Vị trí, vai trò của Chủ tịch nước trong các bản hiến pháp?

4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 2013?

5. Cách thức thành lập chế định Chủ tịch nước và Phó Chủ tịch nước theo Hiến pháp năm 2013?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Albert P.Blaustein và Jay A.Sigler biên soạn và giới thiệu, *Các bản Hiến pháp làm nên lịch sử,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2015.

2. Hiến pháp của Liên bang Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Xô-viết, Nxb. Tiến bộ Mat-xcơ-va, 1977.

3. Nghị quyết số 49-NQ/TW ngày 02 tháng 6 năm 2005 của Bộ Chính trị về Chiến lược Cải cách tư pháp đến năm 2020.

4. TS. Giang Sơn, "Chế định Chủ tịch nước trong Hiến pháp năm 2013", Sách *Bình luận khoa học Hiến pháp nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam năm 2013,* Nxb. Lao động xã hội, Hà Nội, 2014.

CHƯƠNG XIII
CHÍNH PHỦ

1. KHÁI QUÁT SỰ RA ĐỜI VÀ PHÁT TRIỂN CỦA CHÍNH PHỦ NƯỚC CỘNG HOÀ XÃ HỘI CHỦ NGHĨA VIỆT NAM

Việc thành lập và hoàn thiện các quy định pháp luật về Chính phủ là mối quan tâm của nhiều quốc gia. Ở nước ta, trước Cách mạng tháng Tám năm 1945, để đảm nhiệm tốt công tác chuẩn bị tiến tới khởi nghĩa giành chính quyền, Quốc dân đại hội đã bầu ra Uỷ ban dân tộc giải phóng - tiền thân của Chính phủ lâm thời nước Việt Nam dân chủ cộng hoà. Chỉ một ngày sau khi giành chính quyền, trong phiên họp đầu tiên của Chính phủ ngày 03/9/1945, Chủ tịch Hồ Chí Minh đã đề ra 6 nhiệm vụ cấp bách, trong đó có nhiệm vụ xây dựng Hiến pháp - đạo luật cơ bản của Nhà nước mới ra đời. Ngày 06/01/1946, cuộc tổng tuyển cử đã được tiến hành trong phạm vi cả nước, Quốc hội được thành lập. Tại kì họp thứ nhất (ngày 02/3/1946), Quốc hội khoá I lập ra Chính phủ chính thức bao gồm: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các. Vì lợi ích chung của toàn dân tộc nên Chính phủ liên hiệp kháng chiến bao gồm cả những thành viên thuộc nhiều đảng phái. Nhiệm vụ quan trọng đặt ra cho Chính phủ kháng chiến là đảm bảo sự thống nhất các lực lượng của quốc dân về mọi phương diện, tổng động viên nhân lực và tài sản quốc gia để đưa cuộc kháng chiến đến thắng lợi, nước nhà được hoàn toàn độc lập.

Mô hình Chính phủ kháng chiến là cơ sở cho sự ra đời những quy định về Chính phủ trong bản Hiến pháp đầu tiên của nước ta - Hiến pháp năm 1946. Theo quy định tại Chương IV - Chính phủ, Hiến pháp khẳng định rõ chức năng của Chính phủ trong bộ máy nhà nước, cơ cấu thành viên, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ và người đứng đầu Chính phủ (Chủ tịch nước).

Hiến pháp năm 1959 ra đời, mô hình Chính phủ có thay đổi nhất định. Chính phủ được đổi tên thành Hội đồng Chính phủ để nhấn mạnh tính tập thể của Chính phủ. Thành phần Hội đồng Chính phủ chỉ bao gồm: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, bộ trưởng,

Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước và Tổng giám đốc Ngân hàng nhà nước. Phù hợp với tính chất và chức năng của Hội đồng Chính phủ được quy định tại Điều 71, nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng Chính phủ được thay đổi và bổ sung.

Sau khi thống nhất đất nước, do ảnh hưởng của mô hình chính phủ theo Hiến pháp Liên Xô năm 1977, Hiến pháp Việt Nam năm 1980, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng ngày 04/7/1981 đã quy định: Hội đồng bộ trưởng là cơ quan chấp hành và hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Quy định này đã làm hạn chế tính độc lập tương đối của Chính phủ với tính chất vốn có của nó là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất.

Hiến pháp năm 1992 ra đời, với nhận thức mới về chủ nghĩa xã hội và những kinh nghiệm tích luỹ trong thực tiễn tổ chức quyền lực nhà nước, bộ máy nhà nước đã có những cải cách phù hợp, đặc biệt là hệ thống cơ quan quản lí nhà nước. Hội đồng bộ trưởng đổi tên thành Chính phủ và được quy định tại Chương VIII Hiến pháp năm 1992. Theo Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ năm 1992, vị trí của Chính phủ được xác định lại, quyền hạn của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ được tăng cường. Sau 10 năm thực hiện, Hiến pháp năm 1992 đã được sửa đổi, bổ sung vào năm 2001 nhằm tăng quyền hạn cho Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ đồng thời đề cao vai trò cá nhân các thành viên Chính phủ và bãi bỏ thẩm quyền ban hành văn bản QPPL của thủ trưởng các cơ quan thuộc Chính phủ.

Hiến pháp năm 2013 ra đời nhằm nâng cao hiệu lực của bộ máy nhà nước nói chung, trong đó có hệ thống cơ quan hành chính, đảm bảo hoạt động bộ máy hành pháp thực sự mạnh trong việc điều hành, quản lí về mặt nhà nước và lãnh đạo nền kinh tế đất nước. Hiến pháp mới khẳng định quyền hành pháp của Chính phủ, đề cao hơn nữa vai trò Thủ tướng, bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ; đồng thời sửa đổi, bổ sung một số nhiệm vụ,

quyền hạn của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ và các thành viên khác của Chính phủ nhằm tạo điều kiện cho Chính phủ thực hiện tốt chức năng của mình. Đây là cơ sở cho Quốc hội khoá XIII, kì họp thứ chín thông qua Luật tổ chức Chính phủ ngày 19/6/2015.

2. VỊ TRÍ, TÍNH CHẤT VÀ CHỨC NĂNG CỦA CHÍNH PHỦ

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, tên gọi, cơ cấu, chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ ở những giai đoạn khác nhau có nhiều điểm rất khác nhau.

Ngay trong Hiến pháp năm 1946, để khẳng định tính thống nhất của quyền lực nhà nước, Điều 22 Hiến pháp quy định: "*Nghị viện nhân dân là cơ quan có quyền cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*"; Nghị viện bầu ra Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của toàn quốc (Điều 43). Theo Hiến pháp năm 1946, nguyên tắc chung tổ chức quyền lực nhà nước là xây dựng chính quyền mạnh mẽ, sáng suốt của nhân dân và thể hiện rõ sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan trong bộ máy nhà nước. Đồng thời xác định rõ trách nhiệm cá nhân của từng thành viên Chính phủ, đặc biệt là vai trò của người đứng đầu Chính phủ.

Đến Hiến pháp năm 1959, tại Điều 71 quy định: "*Hội đồng Chính phủ là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, và là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Việt Nam dân chủ cộng hoà*". Những thay đổi trong tổ chức bộ máy nhà nước thời kì này khẳng định quan điểm mới về tổ chức bộ máy nhà nước theo xu hướng quyền lực nhà nước tập trung vào hệ thống cơ quan dân cử. Hội đồng Chính phủ vẫn được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, song Hiến pháp cũng xác định rõ tính chất của Hội đồng Chính phủ và mối quan hệ chặt chẽ giữa cơ quan này với Quốc hội: là cơ quan chấp hành của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất.

Kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1959, Hiến pháp năm 1980 một lần nữa khẳng định tính chất chấp hành của Hội đồng bộ trưởng trước Quốc hội song vị trí, chức năng của cơ quan này đã có sự thay đổi. Theo Hiến pháp năm 1980 và Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981: "*Hội đồng bộ trưởng là Chính phủ của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, là cơ quan chấp hành và cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất*" (Điều 104). Theo đó, Hội đồng bộ trưởng chỉ được xác định là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của Quốc hội. Điều đó thể hiện sự khác biệt so với những quy định về Chính phủ trong Hiến pháp năm 1946 và Hiến pháp năm 1959. Thành viên của Hội đồng bộ trưởng đều do Quốc hội bầu, bãi nhiệm và miễn nhiệm. Hội đồng bộ trưởng không chỉ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội mà trong thời gian Quốc hội không họp, chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Hội đồng nhà nước.

Hiến pháp năm 1992 ra đời, đã đổi tên Hội đồng bộ trưởng thành Chính phủ và xác định rõ vị trí: "*Chính phủ là cơ quan chấp hành của Quốc hội, cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam*" (Điều 109).

Quy định trên nhằm chỉ rõ tính chất của Chính phủ và mối quan hệ giữa Chính phủ và Quốc hội. Quy định của Hiến pháp năm 1992 về vị trí, tính chất, chức năng Chính phủ là sự kế thừa có chọn lọc quy định các Hiến pháp Việt Nam đồng thời phù hợp quan điểm chung của các nhà nước hiện đại. Để Chính phủ thật sự là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất, Hiến pháp năm 1992 đã sửa đổi, bổ sung nhiều quy định về nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu tổ chức, trật tự hình thành và các hình thức hoạt động của Chính phủ cho phù hợp yêu cầu công cuộc đổi mới đất nước.

Theo Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015, vị trí, tính chất, chức năng và cơ chế thực hiện quyền hành

pháp của Chính phủ được quy định theo tinh thần đổi mới nhằm xây dựng Chính phủ mạnh, hiện đại, dân chủ, thống nhất quản lí vĩ mô các lĩnh vực kinh tế, chính trị, văn hoá, xã hội, quốc phòng, an ninh và đối ngoại của đất nước. Theo Điều 94 Hiến pháp năm 2013 và Điều 1 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015: "*Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền hành pháp, là cơ quan chấp hành của Quốc hội*". Lần đầu tiên trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp khẳng định rõ vai trò của Chính phủ là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, đồng thời Hiến pháp nhấn mạnh và đề cao vị trí, tính chất của Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam.

Trong bất kì một nhà nước nào, quyền hành pháp đều được xem như là quyền năng trực tiếp trong hoạch định, đệ trình chính sách và tổ chức thực thi chính sách. Cơ quan thực hiện quyền hành pháp không chỉ bó hẹp ở chấp hành pháp luật, mà còn ở việc định hướng chính sách và tổ chức thực thi chính sách. Theo Hiến pháp năm 2013, chức năng của Chính phủ bao gồm phạm vi hoạt động rộng lớn, không đơn thuần chỉ là chấp hành, triển khai chính sách, quyết định được Quốc hội thông qua. Chức năng hành pháp của Chính phủ được thể hiện ở các phương diện sau:

- Đề xuất, xây dựng chính sách vĩ mô, đề xuất định hướng phát triển kinh tế - xã hội trình Quốc hội, trình dự thảo luật trước Quốc hội.

- Ban hành chính sách, kế hoạch cụ thể theo thẩm quyền của Chính phủ; ban hành các văn bản dưới luật để thực thi các chủ trương, chính sách, văn bản do Quốc hội ban hành.

- Tổ chức thực hiện pháp luật; chỉ đạo, hướng dẫn, giám sát việc thực hiện kế hoạch, chính sách bởi các cơ quan hành chính nhà nước nhằm thống nhất quản lí các lĩnh vực của đời sống xã hội.

- Thiết lập trật tự hành chính, thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia trên cơ sở các quy định của pháp luật.

Chính phủ do Quốc hội thành lập ra, nhiệm kì theo nhiệm kì của Quốc hội, khi Quốc hội hết nhiệm kì Chính phủ tiếp tục hoạt động cho đến khi bầu ra Chính phủ mới. Thành viên của Chính phủ hoạt động dưới sự giám sát của Quốc hội, Chính phủ chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội. Thành viên của Chính phủ có thể bị Quốc hội bãi nhiệm, miễn nhiệm hoặc cách chức theo quy định của pháp luật. Với thẩm quyền của cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất, Quốc hội quyết định những vấn đề quan trọng của đất nước như kế hoạch, ngân sách, các loại thuế, ban hành Hiến pháp và luật... Chính phủ phải tổ chức thực hiện có hiệu quả các văn bản do Quốc hội ban hành. Trên cơ sở cụ thể hoá bằng các văn bản dưới luật, Chính phủ đề ra biện pháp thích hợp, phân công, chỉ đạo và kiểm tra việc thực hiện các văn bản đó trên thực tế.

Tuy nhiên, Hiến pháp năm 2013 nhấn mạnh vị trí Chính phủ là cơ quan hành chính nhà nước cao nhất của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, đây là quan điểm có sự đổi mới so với Hiến pháp năm 1980, Hiến pháp năm 1992 nhằm đề cao vị trí của Chính phủ trong bộ máy nhà nước, tạo thế chủ động cho Chính phủ trong hoạt động quản lí nhà nước - đóng vai trò lãnh đạo hệ thống cơ quan hành chính nhà nước. Vai trò của Chính phủ thể hiện ở các hoạt động chỉ đạo, điều hành sau:

- Chính phủ ban hành các kế hoạch, chính sách cụ thể hoá, hướng dẫn, đồng thời kiểm tra, giám sát việc thực thi chủ trương, chính sách, văn bản do Quốc hội ban hành;

- Chính phủ chỉ đạo hoạt động quản lí bao trùm toàn bộ các lĩnh vực trong phạm vi cả nước: kinh tế, văn hoá, xã hội, an ninh, quốc phòng, đối ngoại... Còn các bộ, cơ quan ngang bộ lãnh đạo hoạt động quản lí nhà nước theo một ngành, một lĩnh vực nhất định được phân công.

- Chính phủ thực hiện vai trò lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn thực hiện, kiểm tra và đánh giá hoạt động thực hành chủ trương, chính sách và luật của các bộ, cơ quan ngang bộ, cơ quan thuộc Chính phủ và UBND...

3. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA CHÍNH PHỦ

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ luôn được quy định trong Hiến pháp - văn bản có hiệu lực pháp lí cao nhất: tại Điều 52 Hiến pháp năm 1946, Điều 73 và Điều 74 Hiến pháp năm 1959, Điều 104 và Điều 107 Hiến pháp năm 1980, đồng thời được cụ thể hoá trong Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960, Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981. Nếu như trước đây trong Hiến pháp các năm 1946, 1959, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ chưa được phân định rõ ràng, thiếu cụ thể thì đến Hiến pháp năm 1980, đặc biệt Hiến pháp năm 1992 và Hiến pháp năm 2013 đã quy định theo hướng cụ thể, chi tiết cho từng lĩnh vực. Hiện nay, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trong Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015.

Theo Điều 96 Hiến pháp năm 2013, nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định trên cơ sở kế thừa các bản Hiến pháp trước đồng thời sửa đổi, bổ sung cho phù hợp với nhiệm vụ của Chính phủ. Theo đó, Hiến pháp nhấn mạnh vai trò của Chính phủ trong việc: Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội hoặc UBTVQH quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện vai trò cơ quan hành pháp; cụ thể hoá vai trò của Chính phủ trong việc tổ chức thi hành Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước; thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia và bảo vệ lợi ích của Nhà nước và xã hội, quyền con người, quyền công dân; bảo đảm trật tự, an toàn xã hội...; điều chỉnh một số nhiệm vụ, quyền hạn cho phù hợp như: trình UBTVQH quyết định thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới đơn vị hành chính

dưới tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (theo Hiến pháp năm 1992 thẩm quyền này do Chính phủ quyết định). Quy định của Hiến pháp năm 2013 vừa thể hiện quan điểm đề cao vai trò Chính phủ vừa đảm bảo sự phân công, phân nhiệm giữa các cơ quan nhà nước theo pháp luật hiện hành. Cụ thể hóa Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 với 7 chương, 50 điều đã có những sửa đổi, bổ sung tương đối cơ bản, toàn diện về thẩm quyền của Chính phủ so với các luật tổ chức Chính phủ trước đây.

Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ được quy định như sau:

3.1. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực lập pháp

Theo Hiến pháp năm 2013, trong hoạt động lập pháp của Quốc hội, Chính phủ đóng vai trò quan trọng trong việc: Đề xuất, xây dựng chính sách trình Quốc hội, UBTVQH quyết định hoặc quyết định theo thẩm quyền để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ - đây là một nhiệm vụ quan trọng thể hiện chức năng hành pháp do Hiến pháp quy định; trình các dự án luật, dự án ngân sách nhà nước và các dự án khác trước Quốc hội, trình dự án pháp lệnh trước UBTVQH; ban hành văn bản cụ thể hoá và tổ chức thực hiện các văn bản do Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước ban hành; đồng thời quyết định các biện pháp chỉ đạo và kiểm tra việc thi hành pháp luật trên phạm vi toàn lãnh thổ, quyết định các biện pháp bảo vệ lợi ích hợp pháp của Nhà nước, tổ chức và cá nhân.

3.2. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực kinh tế

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí nền kinh tế quốc dân, đề xuất, quyết định các chính sách, biện pháp nhằm phát triển nền kinh tế thị trường định hướng XHCN. Cụ thể là: củng cố và phát triển kinh tế nhà nước; phát huy tiềm năng mọi thành phần kinh tế,

các nguồn lực xã hội để phát triển nhanh, bền vững nền kinh tế quốc dân, từng bước hoàn thiện các loại thị trường theo định hướng XHCN; thực hiện công nghiệp hoá, hiện đại hoá; xây dựng dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế hàng năm và dài hạn; trình Quốc hội dự toán ngân sách nhà nước, phân bổ ngân sách, tổng quyết toán ngân sách, tổ chức điều hành thực hiện ngân sách; quyết định chính sách cụ thể tài chính, tiền tệ, tiền lương, giá cả; thống nhất quản lí hoạt động kinh tế đối ngoại.

3.3. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực khoa học, công nghệ, môi trường

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí và phát triển hoạt động khoa học và công nghệ, chỉ đạo thực hiện chính sách, kế hoạch phát triển khoa học và công nghệ; có chính sách cụ thể đảm bảo phát triển khoa học và công nghệ là quốc sách hàng đầu; quyết định các chính sách cụ thể bảo vệ, cải thiện, giữ gìn môi trường, kiểm soát ô nhiễm, ứng cứu và khắc phục sự cố môi trường; thi hành chính sách bảo vệ tài nguyên, môi trường.

3.4. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực văn hoá, giáo dục, thông tin, thể thao và du lịch

Chính phủ chỉ đạo thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp văn hoá, văn học, nghệ thuật, quy định các biện pháp để bảo tồn, phát triển nền văn hoá tiên tiến, đậm đà bản sắc dân tộc; quyết định các chính sách đảm bảo phát triển giáo dục là quốc sách hàng đầu, ưu tiên đầu tư cho phát triển giáo dục; thống nhất quản lí hệ thống giáo dục quốc dân về mọi mặt; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp thông tin, báo chí, ngăn chặn có hiệu quả những hoạt động thông tin tổn hại đến lợi ích quốc gia, đạo đức và lối sống của người Việt Nam; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp thể dục, thể thao; có chính sách cụ thể đẩy mạnh phát triển du lịch thực sự là ngành kinh tế mũi nhọn.

3.5. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực y tế và xã hội

Chính phủ chỉ đạo, quyết định chính sách cụ thể nhằm hướng nghiệp tạo việc làm, đảm bảo chế độ bảo hiểm lao động; chỉ đạo thực hiện các chính sách xoá đói giảm nghèo, mở rộng hình thức bảo hiểm xã hội; thống nhất quản lí và phát triển sự nghiệp chăm sóc, bảo vệ sức khỏe nhân dân; thực hiện biện pháp bảo đảm bình đẳng nam nữ, chăm sóc giúp đỡ người già, trẻ em có hoàn cảnh khó khăn; thực hiện chính sách dân số và kế hoạch hoá gia đình; tổ chức thực hiện các biện pháp phòng ngừa, đấu tranh chống tệ nạn xã hội.

3.6. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực quốc phòng, an ninh và trật tự, an toàn xã hội

Là cơ quan thực hiện quyền hành pháp, Chính phủ phải tổ chức thực hiện các chính sách, biện pháp cụ thể để củng cố và tăng cường nền quốc phòng toàn dân và an ninh nhân dân, bảo đảm an ninh chủ quyền quốc gia, toàn vẹn lãnh thổ và trật tự, an toàn xã hội, bảo vệ chế độ XHCN và thành quả của cách mạng. Đặc biệt, Hiến pháp năm 2013 bổ sung thẩm quyền của Chính phủ: thi hành lệnh tổng động viên hoặc động viên cục bộ, lệnh ban bố tình trạng khẩn cấp và các biện pháp cần thiết khác để bảo vệ Tổ quốc, bảo đảm tính mạng, tài sản của Nhân dân. Đồng thời, Chính phủ thực hiện chính sách ưu đãi, bảo đảm đời sống vật chất, tinh thần và chính sách hậu phương đối với các lực lượng vũ trang; tổ chức biện pháp phòng ngừa, đấu tranh đối với mọi vi phạm pháp luật.

3.7. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực tổ chức hành chính nhà nước

Đây là một trong những quyền hạn quan trọng của Chính phủ được Hiến pháp năm 2013 khẳng định rõ. Trong nhiệm kì của

mình, Chính phủ trình Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ, việc thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ, điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh và thành lập hay giải thể đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt; trình UBTVQH quyết định điều chỉnh địa giới hành chính dưới cấp tỉnh. Hiến pháp đề cao thẩm quyền của Chính phủ trong việc: thống nhất quản lí nền hành chính quốc gia; thực hiện quản lí nhà nước về cán bộ, công chức, viên chức và công vụ trong cơ quan nhà nước; tổ chức và chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra, giải quyết khiếu nại, tố cáo của công dân, chống quan liêu, tham nhũng trong bộ máy nhà nước; lãnh đạo hoạt động của hệ thống bộ máy hành chính nhà nước thống nhất từ trung ương đến cơ sở; quyết định chỉ đạo phân cấp quản lí trong hệ thống hành chính nhà nước; thực hiện chỉ đạo cải cách hành chính nhà nước; quyết định thành lập, sáp nhập, giải thể cơ quan thuộc Chính phủ; quy định tổ chức cơ quan chuyên môn thuộc UBND; thống nhất quản lí cán bộ, công chức, viên chức trong cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương.

3.8. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ trong lĩnh vực đối ngoại

Chính phủ thực hiện đường lối đối ngoại độc lập, tự chủ, hòa bình, hữu nghị, hợp tác và phát triển; đa phương hoá, đa dạng hóa quan hệ trên cơ sở tôn trọng các nguyên tắc quan hệ đối ngoại. Theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ có thẩm quyền: tổ chức đàm phán, kí điều ước quốc tế nhân danh Nhà nước theo uỷ quyền của Chủ tịch nước; quyết định việc kí, gia nhập, phê duyệt hoặc chấm dứt hiệu lực điều ước quốc tế nhân danh Chính phủ, trừ những điều ước quốc tế trình Quốc hội phê chuẩn; bảo vệ lợi ích của Nhà nước, lợi ích chính đáng của tổ chức và công dân Việt Nam ở nước ngoài; Chính phủ quyết định và chỉ đạo thực hiện các chính sách cụ thể về hợp tác đối ngoại trên nhiều lĩnh vực; tổ chức chỉ đạo hoạt động của các cơ quan đại diện nước ngoài và tổ chức

quốc tế; quyết định chính sách cụ thể nhằm khuyến khích người Việt Nam ở nước ngoài giữ gìn truyền thống dân tộc, gắn bó với quê hương đất nước.

3.9. Nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ đối với Hội đồng nhân dân tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương

Theo Hiến pháp năm 2013, Chính phủ có trách nhiệm hướng dẫn và kiểm tra HĐND trong việc thực hiện văn bản của cấp trên, kiểm tra tính hợp pháp của nghị quyết HĐND đồng thời tạo điều kiện để HĐND hoạt động có hiệu quả. Cụ thể là: gửi đến HĐND những văn bản của Chính phủ có liên quan đến hoạt động của HĐND; giải quyết kiến nghị của HĐND; bồi dưỡng kiến thức về quản lí nhà nước cho đại biểu HĐND, bảo đảm cơ sở vật chất, tài chính cho HĐND hoạt động. Trên tinh thần của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã khẳng định rõ việc ủy quyền của Chính phủ cho chính quyền địa phương căn cứ vào năng lực và điều kiện cụ thể để thực hiện một số nhiệm vụ với các điều kiện đảm bảo thực hiện nhiệm vụ đó (khoản 1 Điều 25 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015).

4. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA CHÍNH PHỦ

Trong kì họp thứ nhất của mỗi khoá, Quốc hội quyết định cơ cấu tổ chức của Chính phủ cho phù hợp, trên cơ sở căn cứ vào quy định của Hiến pháp, Luật tổ chức Chính phủ hiện hành.

Nhìn lại các quy định của Hiến pháp Việt Nam về tổ chức Chính phủ cho thấy, Hiến pháp năm 1946 quy định Chính phủ gồm: Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và Nội các (Nội các gồm Thủ tướng, bộ trưởng và thứ trưởng), Phó Thủ tướng có thể là thành viên Chính phủ (Điều 44). Hiến pháp năm 1959 ra đời đã có thay đổi nhất định về cơ cấu tổ chức của Hội đồng Chính phủ, tại Điều 72 Hiến pháp quy định Hội đồng Chính phủ gồm: Thủ tướng, các Phó Thủ tướng, bộ trưởng, Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước và

Tổng giám đốc Ngân hàng Nhà nước. Điểm khác biệt trong cơ cấu của Hội đồng Chính phủ so với Chính phủ theo Hiến pháp năm 1946 là không có Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước và thứ trưởng.

Hiến pháp năm 1980 quy định Hội đồng bộ trưởng gồm có: Chủ tịch, các phó chủ tịch Hội đồng bộ trưởng, các bộ trưởng và Chủ nhiệm Uỷ ban nhà nước. Thành viên Hội đồng bộ trưởng do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm. Hiến pháp năm 1992 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 quy định: Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm có bộ và cơ quan ngang bộ, Quốc hội quyết định thành lập hoặc bãi bỏ các bộ và cơ quan ngang bộ theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Mỗi bộ và cơ quan ngang bộ thực hiện chức năng quản lí đối với ngành và lĩnh vực nhất định.

Trên cơ sở kế thừa mô hình tổ chức Chính phủ trong các hiến pháp trước, đồng thời khẳng định quan điểm về đổi mới tổ chức và hoạt động của Chính phủ trong giai đoạn hiện nay, đảm bảo thực hiện quyền hành pháp, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 xác định rõ hơn thành phần của Chính phủ. Thành viên Chính phủ gồm Thủ tướng Chính phủ, các Phó Thủ tướng Chính phủ, các bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Cơ cấu, số lượng thành viên Chính phủ do Thủ tướng Chính phủ trình Quốc hội quyết định (Điều 2 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015). Thủ tướng Chính phủ là đại biểu Quốc hội, do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Các thành viên khác của Chính phủ do Quốc hội phê chuẩn theo đề nghị của Thủ tướng Chính phủ. Cũng như Hiến pháp năm 1992, Hiến pháp năm 2013 không quy định các thành viên của Chính phủ (ngoài Thủ tướng) phải là đại biểu Quốc hội. Đồng thời, Hiến pháp năm 2013 bổ sung quy định: "*Sau khi được bầu, Chủ tịch nước, Chủ tịch Quốc hội, Thủ tướng Chính phủ, Chánh án Tòa án nhân dân tối cao phải tuyên thệ trung thành với Tổ quốc, Nhân dân và Hiến pháp*" (Điều 70).

Cơ cấu tổ chức của Chính phủ gồm bộ, cơ quan ngang bộ. Việc thành lập, bãi bỏ bộ, cơ quan ngang bộ do Chính phủ trình Quốc hội quyết định. Vị trí, chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ đã được Luật tổ chức Chính phủ quy định: *"Bộ, cơ quan ngang bộ là cơ quan của Chính phủ thực hiện chức năng quản lí nhà nước về một hoặc một số ngành, lĩnh vực và các dịch vụ công thuộc ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc"* (khoản 1 Điều 39). Như vậy, luật hiện hành đã bỏ chức năng của bộ, cơ quan ngang bộ trong việc thực hiện đại diện chủ sở hữu phần vốn của Nhà nước tại doanh nghiệp có vốn Nhà nước so với Luật tổ chức Chính phủ năm 2001. Đồng thời, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 bổ sung chức năng tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ. Việc điều chỉnh này là một trong những đổi mới quan trọng hướng tới sự phân công rành mạch giữa Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ với bộ, cơ quan ngang bộ.

Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 quy định cụ thể số lượng cấp phó và cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ. Cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ được luật quy định gồm vụ, văn phòng, thanh tra, cục, tổng cục, đơn vị sự nghiệp công lập. Về số lượng cấp phó, Luật quy định:

"Số lượng thứ trưởng, phó thủ trưởng cơ quan ngang bộ không quá 05; Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Ngoại giao không quá 06. Trong trường hợp do sáp nhập bộ, cơ quan ngang bộ hoặc do yêu cầu điều động, luân chuyển cán bộ của cơ quan có thẩm quyền thì Thủ tướng Chính phủ trình Ủy ban thường vụ Quốc hội xem xét, quyết định" (khoản 2 Điều 38).

"Số lượng cấp phó của người đứng đầu vụ, văn phòng, thanh tra, cục, đơn vị sự nghiệp công lập không quá 03; số lượng cấp phó của người đứng đầu tổng cục không quá 04" (khoản 2 Điều 40).

5. CÁC HÌNH THỨC HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH PHỦ

Hiến pháp và Luật tổ chức Chính phủ quy định hiệu quả hoạt động của Chính phủ được bảo đảm bằng hiệu quả hoạt động của tập thể Chính phủ, của Thủ tướng Chính phủ và từng thành viên Chính phủ. Khẳng định hiệu quả hoạt động thực tế của Chính phủ phải thể hiện qua 03 hình thức: thông qua phiên họp Chính phủ, thông qua hoạt động của Thủ tướng Chính phủ và thông qua hoạt động của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ.

5.1. Phiên họp Chính phủ

Theo quy định tại Điều 95 Hiến pháp năm 2013: *"Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số";* Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 cũng quy định rõ: *"Chế độ làm việc của Chính phủ và từng thành viên Chính phủ được thực hiện kết hợp giữa quyền hạn, trách nhiệm của tập thể Chính phủ với quyền hạn, trách nhiệm cá nhân của Thủ tướng Chính phủ và cá nhân từng thành viên Chính phủ. Chính phủ làm việc theo chế độ tập thể, quyết định theo đa số"* (Điều 43). Hình thức hoạt động của tập thể Chính phủ là phiên họp của Chính phủ. Chính phủ họp thường kì mỗi tháng một phiên. Ngoài ra có thể họp bất thường theo quyết định của Thủ tướng Chính phủ, theo yêu cầu của Chủ tịch nước hoặc ít nhất 1/3 tổng số thành viên Chính phủ. Chính phủ họp theo yêu cầu của Chủ tịch nước để bàn về vấn đề mà Chủ tịch nước xét thấy cần thiết để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Chủ tịch nước. Thành viên Chính phủ có trách nhiệm tham dự đầy đủ các phiên họp, nếu vắng mặt trong phiên họp hoặc vắng một số thời gian của phiên họp thì phải được Thủ tướng đồng ý. Thủ tướng có thể cho phép thành viên vắng mặt được cử cấp phó tham dự phiên họp Chính phủ. Ngoài các thành viên Chính phủ, Chủ tịch nước có quyền tham dự phiên họp của Chính phủ và Chính phủ có thể mời Chủ tịch Hội đồng dân tộc của Quốc hội, Chủ tịch Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và người đứng

đầu cơ quan trung ương của tổ chức chính trị - xã hội tham dự phiên họp của Chính phủ khi bàn các vấn đề có liên quan.

Khi cần thiết, Chính phủ có thể mời thủ trưởng cơ quan thuộc Chính phủ, Chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương tham dự phiên họp của Chính phủ. Các đại biểu được mời dự họp không phải là thành viên Chính phủ có thể được phát biểu ý kiến nhưng không có quyền biểu quyết. Thủ tướng Chính phủ chủ tọa các phiên họp Chính phủ khi được Thủ tướng uỷ quyền, một Phó Thủ tướng có thể chủ tọa phiên họp.

Phiên họp là nơi tập trung trí tuệ của tập thể Chính phủ, những người trực tiếp nắm quyền quản lí hành chính trên phạm vi một ngành hoặc lĩnh vực nhất định, đồng thời có sự đóng góp ý kiến của các cơ quan nhà nước, các tổ chức đoàn thể khi tham dự phiên họp.

Tại phiên họp, Chính phủ thảo luận và quyết định những vấn đề quan trọng thuộc nhiệm vụ, quyền hạn như: chương trình hoạt động hàng năm của Chính phủ, các dự án luật, pháp lệnh và các dự án khác trình Quốc hội hoặc UBTVQH; dự án chiến lược, quy hoạch, kế hoạch phát triển kinh tế - xã hội ngắn hạn và dài hạn, các công trình quan trọng, dự toán ngân sách nhà nước; các chính sách cụ thể phát triển kinh tế - xã hội, tài chính, quốc phòng, an ninh, đối ngoại, các đề án trình Quốc hội về cơ cấu tổ chức của bộ, cơ quan ngang bộ, điều chỉnh địa giới hành chính cấp tỉnh, quyết định cơ cấu các cơ quan thuộc Chính phủ, các báo cáo trình Quốc hội, UBTVQH và Chủ tịch nước. Nội dung phiên họp Chính phủ do Thủ tướng đề nghị và thông báo đến các thành viên Chính phủ.

Các quyết định của phiên họp Chính phủ phải được quá nửa tổng số thành viên Chính phủ biểu quyết tán thành, trong trường hợp biểu quyết ngang nhau, thực hiện theo ý kiến mà Thủ tướng đã biểu quyết (Điều 46 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015). Quy định

này thể hiện sự kết hợp chặt chẽ chế độ trách nhiệm cá nhân và tập thể, vừa đề cao vai trò của tập thể Chính phủ trong việc quyết định những vấn đề quan trọng, vừa đề cao vai trò của Thủ tướng.

Trong hoạt động của Chính phủ nước ta, phiên họp luôn được xác định là một hình thức hoạt động quan trọng. Điều này được cụ thể hoá trong các văn bản pháp luật như: Luật tổ chức Hội đồng Chính phủ năm 1960 (Điều 5), Luật tổ chức Hội đồng bộ trưởng năm 1981 (Điều 17), Luật tổ chức Chính phủ năm 1992 (Điều 33), Luật tổ chức Chính phủ năm 2001 (Điều 33), Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 (Điều 43).

Để đảm bảo hiệu quả phiên họp Chính phủ, ngoài việc hoàn thiện các quy định pháp luật, sự cần thiết phải mở rộng thành phần phiên họp, làm tốt công tác chuẩn bị (đặc biệt là đề xuất, xây dựng chính sách, chuẩn bị dự án và các nội dung đưa ra phiên họp), phiên họp cần tập trung giải quyết tốt những nhiệm vụ quan trọng của Chính phủ.

5.2. Hoạt động của Thủ tướng Chính phủ

Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ. Xuất phát từ mô hình tổ chức Chính phủ ở các nước khác nhau mà có những thuật ngữ khác nhau để chỉ chức danh người đứng đầu Chính phủ. Ví dụ: Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng (Ba Lan, Italia), Chủ tịch Chính phủ (Cộng hoà Séc, Tây Ban Nha), Bộ trưởng chủ tịch (Bungari)... Ở nước ta, người đứng đầu Chính phủ theo quy định của các hiến pháp có điểm khác nhau: Chủ tịch nước (Hiến pháp năm 1946), Chủ tịch Hội đồng bộ trưởng (Hiến pháp năm 1980), Thủ tướng Chính phủ (Hiến pháp các năm 1959, 1992, 2013).

Khẳng định, đề cao trách nhiệm của Thủ tướng cùng với vai trò của phiên họp Chính phủ, là xu hướng đổi mới quan trọng của Hiến pháp năm 2013 trên cơ sở kế thừa các hiến pháp trước đó. Nhằm tăng cường vai trò của người đứng đầu Chính phủ, lần đầu tiên Hiến

pháp ghi nhận: "*Thủ tướng Chính phủ là người đứng đầu Chính phủ*", đồng thời khẳng định rõ hơn việc Thủ tướng chịu trách nhiệm trước Quốc hội "*về hoạt động của Chính phủ*" và "*những nhiệm vụ được giao*". Luật tổ chức Chính phủ đã khẳng định đầy đủ và rõ ràng hơn vị trí của Thủ tướng Chính phủ là "*người đứng đầu Chính phủ và hệ thống hành chính nhà nước*" (khoản 2 Điều 4).

Nhiệm vụ, quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ được quy định tại Điều 98 Hiến pháp năm 2013 và Chương III Luật tổ chức Chính phủ năm 2015. Với quy định này, cho phép phân định rõ ràng hơn quyền hạn của tập thể Chính phủ với quyền hạn của cá nhân Thủ tướng. Quyền hạn của Thủ tướng được quy định khá cụ thể, rõ ràng và có phần mở rộng như đề cao quyền hạn của Thủ tướng Chính phủ trong lãnh đạo việc: xây dựng chính sách, tổ chức thi hành pháp luật; xây dựng nền hành chính quốc gia; chỉ đạo đàm phán, kí kết, gia nhập các điều ước quốc tế thuộc thẩm quyền của Chính phủ.

Theo Điều 98 Hiến pháp năm 2013, Thủ tướng có quyền hạn sau:

- Lãnh đạo công tác của Chính phủ; lãnh đạo việc xây dựng chính sách và tổ chức thi hành pháp luật;

- Lãnh đạo và chịu trách nhiệm về hoạt động của hệ thống hành chính nhà nước từ trung ương đến địa phương, bảo đảm tính thống nhất và thông suốt của nền hành chính quốc gia;

- Trình Quốc hội phê chuẩn đề nghị bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức Phó Thủ tướng, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; phê chuẩn việc bầu, miễn nhiệm và quyết định điều động, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương;

- Đình chỉ việc thi hành hoặc bãi bỏ văn bản của bộ trưởng,

thủ trưởng cơ quan ngang bộ, UBND, chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản của cơ quan nhà nước cấp trên; đình chỉ việc thi hành nghị quyết của HĐND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương trái với Hiến pháp, luật và văn bản cơ quan nhà nước cấp trên, đồng thời đề nghị UBTVQH bãi bỏ;

- Quyết định và chỉ đạo việc đàm phán, chỉ đạo việc kí, gia nhập điều ước quốc tế thuộc nhiệm vụ, quyền hạn của Chính phủ; tổ chức thực hiện điều ước quốc tế mà Cộng hoà XHCN Việt Nam là thành viên;

- Thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân thông qua phương tiện thông tin đại chúng về những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền giải quyết của Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ;

Cụ thể hoá Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 lần đầu tiện quy định Thủ tướng Chính phủ có một số nhiệm vụ, quyền hạn mới. Đó là lãnh đạo, chỉ đạo chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương thực hiện các quy định của pháp luật và các chương trình, kế hoạch, chiến lược của Chính phủ trên các lĩnh vực quản lí; lãnh đạo, chỉ đạo, kiểm tra và xử lí các vi phạm trong quá trình triển khai thực hiện Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi toàn quốc; trình UBTVQH phê chuẩn việc bổ nhiệm, miễn nhiệm đại sứ đặc mệnh toàn quyền của Cộng hoà XHCN Việt Nam tại nước ngoài; cho từ chức thứ trưởng, chức vụ tương đương thuộc bộ, cơ quan ngang bộ; đình chỉ công tác chủ tịch, phó chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, yêu cầu chủ tịch UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương đình chỉ, cách chức chủ tịch, phó chủ tịch UBND cấp dưới; quyết định giao quyền bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ; quyết định giao quyền chủ tịch UBND cấp tỉnh trong trường hợp khuyết chủ tịch UBND cấp tỉnh; quyết định các tiêu chí, điều kiện thành lập hoặc giải thể các cơ quan chuyên môn đặc thù, chuyên ngành thuộc UBND cấp

tỉnh, cấp huyện; quyết định thành lập các cơ quan, tổ chức khác thuộc UBND cấp tỉnh...

Để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, Thủ tướng Chính phủ căn cứ vào Hiến pháp, luật, nghị quyết của Quốc hội, pháp lệnh, nghị quyết của UBTVQH, lệnh, quyết định của Chủ tịch nước, văn bản của Chính phủ, ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo quy định của luật và kiểm tra việc thực hiện văn bản đó.

Bên cạnh việc đề cao vai trò của Thủ tướng, Hiến pháp năm 2013 cũng quy định: Phó Thủ tướng Chính phủ giúp Thủ tướng làm nhiệm vụ theo sự phân công của Thủ tướng. Khi Thủ tướng vắng mặt, một Phó Thủ tướng được Thủ tướng uỷ quyền thay mặt lãnh đạo công tác của Chính phủ, đồng thời bổ sung thêm quy định: "*chịu trách nhiệm trước Thủ tướng về nhiệm vụ được phân công*".

5.3. Hoạt động của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ

Ngoài vai trò của Thủ tướng Chính phủ, hoạt động của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ cũng góp phần quan trọng vào hiệu quả hoạt động của Chính phủ. Theo Điều 95, Điều 99 Hiến pháp năm 2013, vai trò lãnh đạo của bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ xác định rõ: Bộ trưởng và thủ trưởng cơ quan ngang bộ là thành viên Chính phủ, là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, lãnh đạo công tác của bộ và cơ quan ngang bộ; chịu trách nhiệm quản lí nhà nước về ngành, lĩnh vực được phân công, tổ chức thi hành và theo dõi việc thi hành pháp luật liên quan đến ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc. Đồng thời, Hiến pháp xác định rõ: Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ chịu trách nhiệm cá nhân trước Thủ tướng Chính phủ, Chính phủ và Quốc hội về ngành, lĩnh vực được phân công phụ trách, cùng các thành viên khác của Chính phủ chịu trách nhiệm tập thể về hoạt động

của Chính phủ; phải báo cáo công tác trước Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; thực hiện chế độ báo cáo trước Nhân dân về những vấn đề quan trọng thuộc trách nhiệm quản lí. Đây là quy định mới khẳng định sự kết hợp chặt chẽ giữa trách nhiệm cá nhân và trách nhiệm tập thể của các thành viên Chính phủ, nhằm xây dựng Chính phủ hiện đại, dân chủ, gần dân.

Trên tinh thần của Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức Chính phủ năm 2015 đã lần đầu tiên phân định rõ nhiệm vụ, quyền hạn của bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ với hai tư cách, một là tư cách thành viên Chính phủ, hai là với tư cách người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ. Cụ thể, với tư cách là thành viên Chính phủ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn: Tham gia giải quyết các công việc chung của tập thể Chính phủ; cùng tập thể Chính phủ quyết định và liên đới chịu trách nhiệm các vấn đề thuộc thẩm quyền của Chính phủ; đề xuất với Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các chủ trương, chính sách, cơ chế, văn bản pháp luật cần thiết thuộc thẩm quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; chủ động làm việc với Thủ tướng Chính phủ, Phó Thủ tướng Chính phủ về công việc của Chính phủ và công việc khác có liên quan; chịu trách nhiệm về toàn bộ nội dung và tiến độ trình các đề án, dự án, văn bản pháp luật được giao; tham dự phiên họp Chính phủ và tham gia biểu quyết tại phiên họp Chính phủ; thực hiện các công việc cụ thể theo ngành, lĩnh vực được phân công hoặc ủy quyền của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ; chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra việc thi hành pháp luật, việc thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình và các quyết định của Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ về ngành, lĩnh vực được phân công; thực hiện các nhiệm vụ khác do Thủ tướng Chính phủ ủy quyền (Điều 33).

Với tư cách là người đứng đầu bộ, cơ quan ngang bộ, bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ có nhiệm vụ, quyền hạn:

Lãnh đạo, chỉ đạo và chịu trách nhiệm cá nhân về mọi mặt công tác của bộ, cơ quan ngang bộ; chỉ đạo các đơn vị trực thuộc tổ chức triển khai thực hiện chiến lược, quy hoạch, kế hoạch, chương trình, dự án đã được phê duyệt, các nhiệm vụ của bộ, cơ quan ngang bộ được Chính phủ giao; quyết định theo thẩm quyền hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ các vấn đề thuộc chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của bộ, cơ quan ngang bộ mà mình là người đứng đầu; đề nghị Thủ tướng Chính phủ việc bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức thứ trưởng hoặc phó thủ trưởng cơ quan ngang bộ; ban hành văn bản QPPL theo thẩm quyền để thực hiện chức năng, nhiệm vụ quản lí nhà nước đối với ngành, lĩnh vực được phân công; ban hành hoặc trình Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ ban hành chính sách phát triển ngành, lĩnh vực được phân công; thực hiện việc tuyển dụng, bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, điều động, luân chuyển, đánh giá, quy hoạch, đào tạo, bồi dưỡng, khen thưởng, kỉ luật cán bộ, công chức, viên chức và thực hiện phân cấp quản lí công chức, viên chức đối với các tổ chức, đơn vị trực thuộc theo quy định của pháp luật; quyết định phân cấp cho chính quyền địa phương thực hiện một số nhiệm vụ liên quan đến ngành, lĩnh vực được giao quản lí theo phạm vi lãnh thổ; phân cấp, ủy quyền cho các tổ chức, đơn vị trực thuộc; quyết định chương trình nghiên cứu khoa học, công nghệ, ứng dụng tiến bộ khoa học, công nghệ; các tiêu chuẩn, quy trình, quy phạm và các định mức kinh tế - kĩ thuật của ngành, lĩnh vực thuộc thẩm quyền; quyết định thành lập các tổ chức phối hợp liên ngành, tổ chức sự nghiệp công lập theo quy định của pháp luật; bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, cho từ chức, đình chỉ công tác, khen thưởng, kỉ luật người đứng đầu, cấp phó của người đứng đầu tổ chức, đơn vị trực thuộc; lãnh đạo, chỉ đạo công tác thanh tra, kiểm tra việc thực hiện các quy định của pháp luật đối với ngành, lĩnh vực trong phạm vi toàn quốc; quản lí và tổ chức sử dụng có hiệu quả công sở, tài sản, phương tiện làm việc và tài chính, ngân sách nhà nước được giao;

quyết định biện pháp tổ chức phòng, chống tham nhũng, thực hành tiết kiệm, chống lãng phí và các biểu hiện quan liêu, hách dịch, cửa quyền trong ngành, lĩnh vực được phân công; lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện cải cách hành chính, cải cách chế độ công vụ, công chức trong ngành, lĩnh vực thuộc trách nhiệm quản lí nhà nước của bộ, cơ quan ngang bộ; chủ động phối hợp chặt chẽ với các cơ quan của Đảng, Quốc hội, TANDTC, VKSNDTC, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và cơ quan trung ương của các tổ chức chính trị - xã hội; giải trình về những vấn đề Hội đồng dân tộc, Ủy ban của Quốc hội quan tâm; trả lời chất vấn của đại biểu Quốc hội, kiến nghị của cử tri, kiến nghị của Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức chính trị - xã hội về những vấn đề thuộc trách nhiệm quản lí; thực hiện những nhiệm vụ khác do Chính phủ, Thủ tướng Chính phủ giao (Điều 34 Luật tổ chức Chính phủ năm 2015).

Bộ trưởng, thủ trưởng cơ quan ngang bộ ban hành văn bản pháp luật để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình, kiểm tra việc thi hành các văn bản đó và xử lí các văn bản trái pháp luật theo quy định của luật.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích mối quan hệ giữa Quốc hội và Chính phủ nước Cộng hòa XHCN Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013.

2. Thành phần và chế độ trách nhiệm của Chính phủ được quy định như thế nào trong Hiến pháp năm 2013?

3. Phân tích vị trí của Chính phủ trong hệ thống hành chính quốc gia.

CHƯƠNG XIV
TÒA ÁN NHÂN DÂN

Trong các nhà nước hiện đại bao giờ cũng có các cơ quan nhà nước được trao quyền phân xử các tranh chấp trong xã hội. Ở Việt Nam, các cơ quan nhà nước đó lập thành hệ thống gọi là "Tòa án nhân dân". Chương này giới thiệu tới sinh viên những vấn đề cơ bản, nền tảng về vị trí, chức năng, nhiệm vụ quyền hạn của TAND; vai trò của TAND; các nguyên tắc hiến định về tổ chức, hoạt động của hệ thống TAND; cơ cấu tổ chức của hệ thống TAND; thẩm phán và hội thẩm nhân dân.

1. KHÁI QUÁT VỀ TÒA ÁN NHÂN DÂN

1.1. Vị trí, chức năng của tòa án nhân dân

1.1.1. Tòa án - hệ thống cơ quan riêng biệt thực hiện chức năng xét xử

Các TAND của Việt Nam (sau đây gọi là "tòa án") lập thành hệ thống TAND. Về mặt tổ chức, hệ thống tòa án là hệ thống cơ quan riêng biệt trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Trong sơ đồ tổ chức của bộ máy nhà nước Việt Nam, hệ thống tòa án hiện diện song song với các hệ thống cơ quan nhà nước khác như hệ thống cơ quan đại diện, hệ thống cơ quan hành chính nhà nước và hệ thống cơ quan kiểm sát nhân dân.

Công việc chính của tòa án là xét xử các tranh chấp trong xã hội. Nếu như Quốc hội và các cơ quan nhà nước khác như Uỷ ban thường vụ Quốc hội, Chính phủ... ban hành các QPPL có hiệu lực áp dụng chung thì tòa án, thông qua hoạt động xét xử, cho thấy pháp luật là gì trong những trường hợp tranh chấp cụ thể trong đời

sống. Tòa án là cơ chế do Nhà nước cung cấp để giải quyết các tranh chấp trong xã hội một cách hòa bình và văn minh, tránh tình trạng các bên tranh chấp "tự xử" mâu thuẫn của mình mà gây ra tình trạng rối loạn trong xã hội. Đây chính là quyền tư pháp của Nhà nước, được trao cho tòa án thực hiện theo quy định tại Điều 102 Hiến pháp năm 2013. "Xét xử các tranh chấp" có nghĩa là phân xử ai đúng, ai sai tới đâu trong tranh chấp đó từ góc độ pháp lí và chế tài pháp lí đối với cái sai là gì. Một quyết định mang tính tư pháp - xét xử của tòa án thường trải qua các công đoạn: (1) các bên trong vụ tranh chấp trình bày về vụ việc của mình với tòa án; (2) tòa án xác định nội dung của tranh chấp thông qua các chứng cứ; (3) nếu vấn đề có liên quan tới luật áp dụng thì xác định luật áp dụng và xem xét lập luận của các bên về luật áp dụng; (4) tòa án phân tích áp dụng pháp luật vào tình huống cụ thể của tranh chấp và ra phán quyết.[1] Do quyền tư pháp là của Nhà nước nên quyết định phán xử của tòa án là quyết định giải quyết cuối cùng, có giá trị ràng buộc và bảo đảm thực hiện bằng cưỡng chế nhà nước. Đó là lí do tại sao Nhà nước hình thành một hệ thống cơ quan thi hành án dân sự và hình sự để bảo đảm thực hiện phán quyết của tòa án. Các bên tranh chấp, bao gồm cả cơ quan nhà nước, phải tuyệt đối tôn trọng và tuân thủ phán quyết của tòa án.

> *Vị trí của Tòa án là hệ thống cơ quan riêng biệt thực hiện chức năng xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam.*

Như vậy, tòa án là hệ thống cơ quan riêng biệt trong tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, được giao quyền lực nhà nước thực hiện chức năng xét xử các tranh chấp trong xã hội, hay còn gọi là chức năng thực hiện quyền tư pháp. Chức năng tư pháp - xét xử của tòa án được thể hiện ở hai phương diện.

---

[1] Eward Wavell Ridges, Constitutional law of England (Luật hiến pháp Anh Quốc), tái bản lần thứ 5, Nxb. Stevens & Sons, Limited, 1934, tr. 206.

Tòa án là cơ quan xét xử chuyên nghiệp của Nhà nước.

Thứ nhất, trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam hiện nay, chức năng tư pháp chỉ được trao cho tòa án, cũng giống như chức năng lập pháp chỉ được trao cho Quốc hội và chức năng hành pháp được trao cho Chính phủ. Nói cách khác, quyền phán xử của Nhà nước đối với các tranh chấp trong xã hội chỉ được trao cho tòa án. Phán quyết của tòa án mang tính quyền lực nhà nước và có giá trị bắt buộc thi hành, ngay cả đối với các cơ quan nhà nước.[1]

Chức năng của Tòa án là xét xử - thực hiện quyền tư pháp.

Trong thực tiễn, vẫn còn hiện tượng người dân có thói quen đem tranh chấp của mình tới "nhờ" các cơ quan hành chính nhà nước giải quyết, ví dụ tranh chấp giữa người mua căn hộ chung cư và chủ đầu tư được đưa tới Thanh tra xây dựng; tranh chấp về đất đai được đưa ra UBND xã... Tuy nhiên đây chỉ là thói quen do các cơ quan hành chính nhà nước thường là cơ quan sát dân nhất; cơ quan thực sự có chức năng giải quyết những tranh chấp như vậy là tòa án chứ không phải các cơ quan hành chính nhà nước.

Ngược lại, trong bộ máy nhà nước, một số cơ quan hành chính nhà nước thực hiện một số công việc tương tự hoạt động tư pháp, ví dụ cơ quan hành chính nhà nước cấp trên giải quyết khiếu nại hành chính đối với cơ quan hành chính cấp dưới... Việc trao các công việc mang tính chất tư pháp cho các cơ quan hành chính nhà nước xử lí, về mặt lí luận, là không thực sự phù hợp bởi cơ quan hành chính nhà nước có nguyên tắc vận hành khác với với quan tư pháp, từ đó có thể dẫn tới kết quả giải quyết tùy tiện, không thực

[1] Như quy định tại đoạn 2 khoản 2 Điều 2 Luật tổ chức TAND năm 2014: *"Bản án, quyết định của Tòa án nhân dân có hiệu lực pháp luật phải được cơ quan, tổ chức, cá nhân tôn trọng; cơ quan, tổ chức, cá nhân hữu quan phải nghiêm chỉnh chấp hành"*.

sự thuyết phục đối với người dân. Vì vậy, trong trường hợp tiếp tục phát sinh tranh chấp, tức là người dân không đồng ý với cách giải quyết của các cơ quan hành chính nhà nước, tòa án có thẩm quyền giải quyết cuối cùng đối với các tranh chấp đó.

Thứ hai, tòa án là cơ quan xét xử chuyên nghiệp. Thẩm quyền xét xử của tòa án hiện nay bao gồm các vụ án hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, hành chính. Trong vụ án hình sự, một bên là Nhà nước, được đại diện bởi VKSND, cáo buộc một hoặc một số chủ thể nào đó phạm tội hình sự; phía bên kia là người bị cáo buộc và luật sư của họ. Trong vụ án dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động, các chủ thể mang tính chất tư, có thể là cá nhân hoặc tổ chức có tranh chấp với một chủ thể tư khác đã xâm hại quyền hay lợi ích hợp pháp của mình. Trong vụ án hành chính, một chủ thể tư, có thể là người dân hoặc doanh nghiệp, khởi kiện một cơ quan hành chính nhà nước vì đã vi phạm pháp luật khi thực hiện các hành vi quản lí hành chính và do đó ảnh hưởng tới quyền và lợi ích hợp pháp của mình. Như vậy, hệ thống tòa án hiện nay có thẩm quyền xét xử hầu hết các loại tranh chấp trong xã hội từ các tranh chấp giữa các chủ thể tư với nhau, tới các vụ khởi kiện cơ quan hành chính nhà nước và các vụ án hình sự. Chỉ có một số ít các tranh chấp không thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án, ví dụ tranh chấp về tính hợp hiến, hợp pháp của các văn bản QPPL.

Cũng cần lưu ý rằng, ngoài chức năng xét xử các tranh chấp, tòa án còn giải quyết một số việc dân sự theo quy định của pháp luật, ví dụ tuyên bố một người đã chết, mất tích, xác định một người mất năng lực hành vi dân sự v.v.. Tuy nhiên, các việc này không phải công việc chính của tòa án. Chức năng, tức là lĩnh vực hoạt động chủ yếu của tòa án, vẫn là xét xử.

Ngoài tòa án, ở Việt Nam hiện nay, cũng như các nhà nước hiện đại khác, có một số cơ quan có hoạt động xét xử chuyên

nghiệp, ví dụ: Trung tâm trọng tài quốc tế (VIAC) bên cạnh Phòng thương mại và công nghiệp Việt Nam hay các trung tâm trọng tài thành lập theo pháp luật về trọng tài thương mại. Hoạt động của các trung tâm này có nhiều điểm tương đồng với hoạt động xét xử của tòa án. Tuy nhiên, các trung tâm trọng tài không phải là cơ quan nhà nước. Mặc dù có hoạt động xét xử, song các trung tâm này không thực quyền tư pháp bởi các hoạt động xét xử đó không phải là chức năng mà nhà nước trao cho họ. Đây là các thiết chế mang tính chất tư nhân để giải quyết các tranh chấp thương mại giữa các doanh nghiệp trong nước và quốc tế. Khác với tính bắt buộc dựa trên quyền lực nhà nước của tòa án, tính ràng buộc của phán quyết mà các thiết chế trọng tài này đưa ra về cơ bản dựa trên sự tự nguyện thực hiện của các bên. Để có hiệu lực bắt buộc mang tính pháp lí, các phán quyết đó phải thông qua thủ tục công nhận và cho thi hành tại tòa án có thẩm quyền của Việt Nam.

Có quan điểm cho rằng quyền tư pháp mà tòa án thực hiện là quyền bảo vệ pháp luật. Quan điểm này không sai, tuy nhiên chưa toàn diện. Như đã đề cập, quyền tư pháp là quyền của nhà nước xét xử mọi tranh chấp nảy sinh trên lãnh thổ quốc gia mình. Quyền tư pháp của nhà nước xuất phát từ nguyên tắc người dân không được tự giải quyết các tranh chấp, xung đột của mình mà phải qua cơ chế nhà nước phân xử một cách hòa bình và văn minh. Trong xã hội hiện đại, hầu như mọi lĩnh vực trong xã hội đều được điều chỉnh bởi pháp luật thực định do các cơ quan có thẩm quyền ban hành. Do vậy, hầu như các tranh chấp đều phát sinh từ các mối quan hệ xã hội do pháp luật điều chỉnh và có liên quan tới vi phạm pháp luật. Khi xử án, tòa án sẽ căn cứ vào pháp luật thực định hoặc hợp đồng đã giao kết giữa các bên để tiến hành xét xử. Trong trường hợp quan hệ phát sinh tranh chấp chưa được điều chỉnh bởi pháp luật thực định thì tòa án vẫn tiến hành

xét xử theo tập quán hoặc theo lẽ công bằng. Như vậy, chỉ khi nào hiểu pháp luật ở nghĩa rộng nhất, tức là bao gồm cả pháp luật thực định, hợp đồng giao kết giữa các bên, tập quán và lẽ công bằng thì quyền tư pháp mới đồng nghĩa với quyền bảo vệ pháp luật.

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 là bản hiến pháp đầu tiên quy định rõ tòa án là cơ quan thực hiện quyền tư pháp.[1] Trong các bản hiến pháp trước hoặc chưa quy định rõ ràng[2] hoặc chỉ quy định tòa án là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam[3]. Như đề cập trên đây, về mặt bản chất, quyền tư pháp chính là quyền xét xử của nhà nước đối với các tranh chấp. Tuy nhiên, khi Hiến pháp năm 2013 quy định "tòa án thực hiện quyền tư pháp" thì có nghĩa là địa vị của tòa án trong bộ máy nhà nước Việt Nam đã được nâng lên một bậc. Nếu chỉ quy định "tòa án là cơ quan xét xử" thì chỉ chú trọng tới khía cạnh hoạt động của tòa án. Tòa án được giao xét xử hình sự hay dân sự mà không phải là tất cả các loại tranh chấp trong xã hội thì vẫn được gọi là cơ quan xét xử. Nếu quy định "tòa án thực hiện quyền tư pháp" thì có nghĩa tòa án là cơ quan phụ trách việc thực hiện một trong ba nhánh quyền lực nhà nước - quyền tư pháp - quyền phán xử của nhà nước đối với mọi tranh chấp trong xã hội. Thực hiện quyền tư pháp, tòa án có quyền phán xử hoặc phán xử cuối cùng đối với mọi tranh chấp trong xã hội.

1.1.2. Tòa án - cơ quan trung tâm của hoạt động tư pháp

Như trên đã đề cập, quyền tư pháp là quyền của nhà nước phán xử các loại tranh chấp trong xã hội. Tòa án thực hiện chức năng xét xử cũng chính là thực hiện quyền tư pháp. Tuy nhiên, để

[1] Khoản 1 Điều 102 Hiến pháp năm 2013 quy định: *"Tòa án nhân dân là cơ quan xét xử của nước Cộng hòa xã hội chủ nghĩa Việt Nam, thực hiện quyền tư pháp"*.

[2] Điều 63 Hiến pháp năm 1946.

[3] Điều 97 Hiến pháp năm 1959; Điều 128 Hiến pháp năm 1980; Điều 127 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

quyền này được thực hiện thì không chỉ có hoạt động xét xử của tòa án mà phải có sự tham gia của nhiều hoạt động của các cơ quan khác. Cơ quan điều tra tiến hành các hoạt động làm rõ tình tiết của vụ việc có dấu hiệu hình sự. Cơ quan kiểm sát thực hiện quyền đại diện nhà nước buộc tội một ai đó trước tòa án đồng thời kiểm sát bảo đảm tuân thủ pháp luật đối với hoạt động tư pháp. Luật sư thực hiện quyền đại diện cho các bên tranh chấp và bào chữa trong các vụ án hình sự. Cơ quan thi hành án dân sự, cơ quan thi hành án hình sự bảo đảm thi hành các bản án đã có hiệu lực của tòa án. Các hoạt động này, mặc dù không trực tiếp thực hiện quyền tư pháp, song đều có thể được gọi là các hoạt động tư pháp bởi chúng đều đóng góp vào quá trình thực hiện quyền tư pháp của tòa án.

Trong tổng thể các hoạt động tư pháp, hoạt động xét xử của tòa án luôn đóng vai trò trọng tâm. Các hoạt động tư pháp khác kể trên đây đều có vai trò tham gia vào quá trình thực hiện quyền xét xử của tòa án. Hoạt động điều tra, công tố, bào chữa đều hướng tới hoạt động xét xử và diễn ra trước hoặc trong quá trình xét xử. Kết quả của các hoạt động này được trình bày trong quá trình xét xử. Hoạt động thi hành án diễn ra sau quá trình xét xử và nhằm mục đích thực thi phán quyết của tòa án. Như vậy, các hoạt động tư pháp đều xoay quanh hoạt động xét xử và tòa án giữ vị trí trung tâm trong các hoạt động tư pháp. Điều đó có nghĩa là cách thức hoạt động của tòa án quyết định cách thức hoạt động của tổng thể hoạt động tư pháp của quốc gia. Mọi thay đổi, hay cải cách quan trọng trong lĩnh vực tư pháp của quốc gia phải lấy tòa án làm trung tâm.

1.2. Nhiệm vụ của tòa án nhân dân

Nhiệm vụ của TAND không chỉ được hiểu đơn giản là công vụ do các TAND thực hiện hàng ngày mà được hiểu ở tầm mức

cao hơn, tức là "sứ mệnh" mà TAND phải hướng tới, đạt được và đem đến cho xã hội thông qua việc thực hiện chức năng tư pháp đã được Hiến pháp giao phó cho mình. Nhiệm vụ hiến định của TAND hiện nay gồm 3 nội dung: (1) bảo vệ công lí; (2) bảo vệ quyền con người, quyền công dân; (3) bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân,[1] trong đó, nhiệm vụ bao trùm là "bảo vệ công lí".

1.2.1. Nhiệm vụ bảo vệ công lí

Có thể nói, ẩn sau thuật ngữ "Công lí" là một khái niệm phức tạp, đa diện, đa chiều, được nghiên cứu từ nhiều góc độ khác nhau.[2] Ở góc độ chính trị - pháp lí, khái niệm công lí được bàn tới từ thời Hy Lạp cổ đại. Theo Aristotle (384-322 TrCN), công lí là sự công bằng, thi hành công lí tức là quyết định cái gì là công bằng.[3] Ngay trong thời kì đầu của sự nghiệp đấu tranh giải phóng dân tộc và dân chủ chống lại Thực dân Pháp, Chủ tịch Hồ Chí Minh cũng đã thể hiện ý niệm công lí là công bằng trên cơ sở pháp quyền cho tất cả mọi người. Trong điều thứ hai của Bản Việt Nam yêu cầu ca, Người viết:

"Hai xin phép luật sửa sang,
Người Tây, người Việt hai phương cùng đồng.
Những toà đặc biệt bất công,
Dám xin bỏ đứt rộng dung dân lành".[4]

Một số từ điển pháp luật phổ biến trên thế giới cũng thường định nghĩa "công lí" là lẽ công bằng, lẽ phải đạt được qua thực thi

[1] Khoản 3 Điều 102 Hiến pháp năm 2013.
[2] Andrew Vincent, The nature of political theory (Bản chất của học thuyết chính trị), Nxb. Oxford University Press, 2007, tr. 109 - 114.
[3] Aristotle, Chính trị (Politics), dịch bởi Benjamin Jowett, Nxb. Dover Puplication, Inc, New York, 2000, tr. 30.
[4] *Hồ Chí Minh toàn tập* (xuất bản lần thứ ba), tập 1 (1912 - 1924), Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2011, tr. 472.

pháp luật.[1] Các từ điển tiếng Việt phổ thông ở Việt Nam định nghĩa công lí là lẽ phải chung cho tất cả mọi người và được xã hội thừa nhận.[2]

Như vậy, hiểu một cách cơ bản nhất từ góc độ chính trị - pháp lí, công lí là lẽ phải, lẽ công bằng chung cho tất cả mọi người, được xã hội thừa nhận và đạt được thông qua thực thi pháp luật.

Tòa án có nhiệm vụ bảo vệ công lí có nghĩa là tòa án phải đem đến lẽ phải, sự công bằng trong các vụ tranh chấp mà mình xét xử. Quan trọng hơn, tòa án cũng phải cho xã hội thấy rằng lẽ phải, sự công bằng đã được thực thi trong mỗi vụ tranh chấp mà nó phân xử. Đó là chân lí hiển nhiên, đã trở thành khẩu hiệu của Tư pháp hiện đại: "không những công lí phải được thực thi mà mọi người phải thấy rằng công lí đã được thực thi" (*Not only justice must be done, it must also be seen to be done*). Nếu tòa án thực hiện tốt nhiệm vụ này, mỗi người dân sẽ nhận thức được rằng trong bộ máy nhà nước XHCN Việt Nam luôn có một loại cơ quan xét xử chuyên nghiệp để đem lại lẽ phải, lẽ công bằng cho mình mỗi khi có tranh chấp, mỗi khi quyền lợi của mình bị xâm phạm và cần được bảo vệ; rằng cơ quan đó được giao sứ mệnh đem lại công lí cho mình dù kẻ xâm phạm tới quyền lợi của mình có sức mạnh, sự côn đồ hay ngông cuồng tới đâu, thậm chí là cơ quan nhà nước, bởi lẽ phán quyết của cơ quan đó được bảo đảm bằng cưỡng chế nhà nước và tất cả các bên, kể cả các cơ quan nhà nước có liên quan, đều phải tuân phục. Mặt khác, khi đưa tranh chấp ra xét xử trước tòa án, cho dù phán quyết cuối cùng có đúng với ý muốn vị kỉ của các bên hay không các bên cũng phải công nhận rằng đó là công lí đối với mình. Như vậy, tòa án phải thực hiện hoạt động

---

[1] Brian Garner (chủ biên), Black's law dictionary, tái bản lần thứ 9, Nxb. West, 2009; Amy Hackney Blackwell, The exssential law dictionary (Sphinx Dictionary), Nxb. Sphinx Publishing, 2008.

[2] Nguyễn Như Ý (chủ biên), *Đại từ điển tiếng Việt,* Nxb. Văn hóa thông tin, 1998.

xét xử của mình sao cho đối với người dân, tòa án và công lí là một, như chân lí, không thể tách rời.

Trong bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay, chỉ có tòa án, chứ không phải cơ quan nhà nước nào khác, có nhiệm vụ bảo vệ công lí. Sở dĩ như vậy là vì chỉ có tòa án là cơ quan xét xử chuyên nghiệp, được Hiến pháp giao thực hiện quyền tư pháp. Tòa án phân xử để tìm ra lẽ phải, lẽ công bằng trong những tranh cãi và xung đột lợi ích giữa các bên. Hoạt động xét xử của tòa án được thực hiện một cách công khai và tuân thủ các quy trình tố tụng chặt chẽ. Thẩm phán, những người trực tiếp xét xử, được đào tạo pháp luật bài bản, được trả lương từ ngân sách và không có lợi ích cá nhân liên quan tới vụ việc tranh chấp. Các cơ quan khác như Quốc hội, Chủ tịch nước, Chính phủ, HĐND, UBND... đều không có chức năng này. Tham gia các thủ tục tố tụng tư pháp còn có một số cơ quan nhà nước khác như cơ quan điều tra, VKSND. Song các cơ quan này không có thẩm quyền đưa ra quyết định phân xử đối với tranh chấp mà chúng có những chức năng riêng. Cơ quan điều tra có chức năng điều tra làm rõ các tình tiết khách quan của vụ án hình sự. VKSND đại diện Nhà nước thực hiện quyền công tố trong các vụ án hình sự và tiến hành kiểm sát các hoạt động tư pháp. Tuy nhiên, do không được trao thẩm quyền đưa ra quyết định phân xử cuối cùng nên các cơ quan này không được giao nhiệm vụ bảo vệ công lí mà chỉ đóng vai trò nhất định trong quá trình tố tụng để từ đó tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lí.

Như vậy, sẽ là không chính xác nếu nói rằng "tòa án có nhiệm vụ trừng trị vi phạm pháp luật và trấn áp tội phạm". Trong một vụ án hình sự, cho dù người phạm tội đã nhận được hình phạt thích đáng với hành vi phạm tội của mình thì đó cũng không phải là do tòa án đã "trừng trị" họ mà đó là do tòa án đã *thực thi công lí* đối với họ, sau khi đã tiến hành quá trình xét xử dựa trên các nguyên

tắc tố tụng công bằng. Với nhiệm vụ thi hành công lí, tòa án càng thể hiện rõ vị trí trung tâm của hệ thống tư pháp Việt Nam.

Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 là bản hiến pháp đầu tiên quy định rõ tòa án có nhiệm vụ thi hành công lí. Với quy định này, Hiến pháp năm 2013 cũng đã lần đầu tiên quy định nhiệm vụ của TAND khác với nhiệm vụ của VKSND. Trong khi nhiệm vụ nổi bật của TAND là bảo vệ công lí thì nhiệm vụ nổi bật của VKSND là bảo vệ pháp luật. Trong Hiến pháp năm 1980 và 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001), TAND và VKSND được quy định nhiệm vụ chung là bảo vệ pháp chế XHCN, bảo vệ chế độ XHCN...[1] Những phân tích trên đây cho thấy, quy định mới của Hiến pháp năm 2013 về nhiệm vụ bảo vệ công lí của tòa án không những thực sự phù hợp với chức năng xét xử, thực hiện quyền tư pháp của tòa án mà còn góp phần nâng cao thêm một bước địa vị của tòa án trong tổ chức bộ máy nhà nước nói chung và hệ thống cơ quan tư pháp nói riêng.

Thực hiện được nhiệm vụ bảo vệ công lí cũng là cơ sở để tạo ra lòng tin của người dân đối với tòa án. Tòa án không bảo vệ được công lí là điều tồi tệ nhất. Khi đó người dân sẽ nghĩ rằng tòa án không phải là nơi có thể bảo vệ quyền và lợi ích của mình và họ sẽ không tìm đến tòa án mỗi khi có tranh chấp. Nói cách khác họ mất niềm tin vào tòa án. Từ đó, họ mất đi niềm tin vào công lí trong xã hội. Mất đi lòng tin của người dân, sự tồn tại của tòa án sẽ trở thành vô nghĩa đối với xã hội. Tóm lại, chỉ khi nào hoàn thành được nhiệm vụ "bảo vệ công lí" thì tòa án mới có thể giành được niềm tin của xã hội.

1.2.2. Nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân

Trong chế độ phản dân chủ, ngụy dân chủ, tòa án được xem là công cụ đàn áp người dân. Trong chế độ dân chủ, tòa án là nơi

[1] Điều 127 Hiến pháp năm 1980; Điều 126 Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

bảo vệ người dân, đem lại công lí cho người dân, bởi vì tòa án là cơ quan bảo vệ công lí, xét xử theo lẽ phải, lẽ công bằng trên cơ sở pháp luật. Quyền con người, quyền công dân được quy định trong hiến pháp và được cụ thể hóa trong các văn bản QPPL do các cơ quan có thẩm quyền ban hành. Tòa án đem lại công lí cho người dân tức là tòa án phải bảo vệ được quyền con người, quyền công dân. Công lí có nghĩa là hành vi vi phạm quyền của người dân phải được xác định và chịu chế tài thích đáng. Như vậy, nhiệm vụ "bảo vệ công lí" của tòa án đồng nghĩa với việc tòa án phải bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Tòa án có nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân cũng có nghĩa là mỗi khi người dân cho rằng quyền của mình đã bị xâm phạm thì đều có quyền kiện tới tòa án để được bảo vệ. Tòa án có trách nhiệm thụ lí vụ kiện theo thẩm quyền cụ thể quy định tại các luật tố tụng, xác định cụ thể hành vi vi phạm, mức độ vi phạm và chế tài tương ứng đối với các vi phạm đối với quyền con người, quyền công dân. Cho dù chủ thể xâm phạm quyền con người, quyền công dân là ai cũng phải chấp hành quyết định của tòa án.

Trong bộ máy nhà nước hiện nay, "bảo vệ quyền con người, quyền công dân" không chỉ là nhiệm vụ của riêng TAND mà còn là nhiệm vụ của VKSND.[1] Tuy nhiên, tòa án và viện kiểm sát thực hiện nhiệm vụ này dưới các hình thức khác nhau phù hợp với chức năng của mình. Viện kiểm sát bảo vệ quyền con người, quyền công dân chủ yếu thông qua thực hiện thẩm quyền kiểm sát đối với hoạt động điều tra hình sự, theo đó viện kiểm sát phê chuẩn các biện pháp tố tụng có thể hạn chế quyền con người, quyền cơ bản của công dân. Viện kiểm sát cũng có thể thực hiện quyền này thông qua thực hiện thẩm quyền kiểm sát xét xử và thi hành án hình sự. Nếu phát hiện có vi phạm quyền con người, quyền công dân trong các lĩnh vực này viện kiểm sát có quyền

[1] Khoản 3 Điều 107 Hiến pháp năm 2013.

tiến hành các biện pháp tố tụng phù hợp. Khác với viện kiểm sát, tòa án thực hiện nhiệm vụ của mình thông qua hoạt động xét xử, theo đó, tòa án căn cứ vào tình tiết của vụ việc, các quy định của pháp luật, lẽ công bằng để ra phán quyết về hành vi xâm phạm quyền con người, quyền công dân và quyết định chế tài thích hợp.

Về nguyên tắc, tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân trong quá trình thực hiện tất cả các hoạt động xét xử. Tuy nhiên, hoạt động xét xử thể hiện rõ nhất nhiệm vụ này là xét xử các vụ kiện hành chính. Trong các vụ kiện hành chính, người dân có thể trực tiếp kiện một cơ quan hành chính nhà nước nào đó vì đã có quyết định hành chính, hành vi hành chính xâm phạm tới quyền của mình.

Nhiệm vụ bảo vệ quyền con người, quyền công dân là hết sức quan trọng. Song cần nhận thấy rằng với khung khổ pháp luật hiện nay, tòa án đang gặp những hạn chế lớn trong việc thực hiện nhiệm vụ này. Quyền con người, quyền công dân được quy định trước tiên trong hiến pháp. Các văn bản QPPL khác chỉ cụ thể hóa tinh thần của các quyền con người, quyền công dân. Bảo vệ quyền con người, quyền công dân, vì vậy, gắn liền với thẩm quyền bảo vệ hiến pháp và giải thích hiến pháp. Tuy nhiên, quy định hiện hành của hiến pháp và pháp luật chưa trao cho tòa án thẩm quyền cụ thể này. Việc bảo vệ quyền con người, quyền công dân của tòa án hiện nay mới chỉ dừng lại ở các quyền cụ thể quy định trong các văn bản luật và các văn bản QPPL dưới luật.

1.2.3. Nhiệm vụ bảo vệ chế độ XHCN, bảo vệ lợi ích của nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân

Hai nhiệm vụ này có thể được xem là nhiệm vụ phái sinh từ nhiệm vụ bảo vệ công lí, bảo vệ quyền con người, quyền công dân.

Chế độ XHCN là chế độ được xây dựng trên nền tảng dân chủ, quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và bản chất nhà nước là

của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân. Chế độ XHCN lấy nhân dân làm gốc và người dân làm trung tâm của sự phát triển. Cao hơn cả, một chế độ dân chủ với nhân dân phải là một chế độ coi trọng công lí, coi trọng lẽ phải và lẽ công bằng. Chế độ đó cũng phải là chế độ tôn trọng và bảo vệ quyền con người, quyền công dân. Khi người dân thấy rằng trong xã hội có công lí và sự tôn trọng quyền con người, quyền công dân thì niềm tin vào chế độ xã hội được củng cố vững chắc. Như vậy, tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lí cũng là thực hiện nhiệm vụ bảo vệ chế độ XHCN. Ngược lại, nếu tòa án không bảo vệ được công lí, không cho thấy có công lí trong xã hội hoặc công lí quá xa với người dân thì sẽ lại là phản tác dụng. Bởi khi đó người dân sẽ không tin tưởng vào tòa án, vào công lí, dẫn tới mất lòng tin vào chế độ.

Tương tự, khi công lí được bảo vệ cũng có nghĩa là pháp luật (theo nghĩa rộng) được bảo vệ. Điều đó cũng có nghĩa là lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân được bảo vệ. Như vậy, tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lí cũng có nghĩa là thực hiện nhiệm vụ bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân trong xã hội.

1.3. Quyền giải thích pháp luật của tòa án

Quyền giải thích pháp luật là quyền "tuyên bố" nghĩa của pháp luật áp dụng trong các trường hợp cụ thể, nói cách khác thì đó là quyền phát biểu pháp luật là gì trong những trường hợp cụ thể. Khi một tranh chấp được đưa lên tòa án, rất có thể pháp luật áp dụng đối với tranh chấp đó không đủ rõ ràng, làm cho các bên trong tranh chấp đưa ra cách hiểu, cách giải thích khác nhau. Cách hiểu nào cũng có lí nhất định. Tòa án trong trường hợp đó sẽ phải đưa ra lời giải thích cuối cùng để chấm dứt sự tranh cãi và đưa ra phán quyết. Giải thích pháp luật của tòa án có giá trị ràng buộc đối với tất cả các bên kể cả nếu một trong hai bên là cơ quan nhà nước.

Về mặt lí luận, tòa án đương nhiên có quyền giải thích pháp

luật. Bất luận phán quyết của tòa án trong một vụ việc cụ thể là như thế nào thì tòa án chỉ có thể chứng tỏ công lí đã được thực thi bằng việc đưa ra lí lẽ chắc chắn để làm căn cứ. Đối với hoạt động áp dụng pháp luật, lí lẽ của phán quyết chính là các lập luận pháp lí. Trước tiên, tòa án phải chỉ ra QPPL mà tòa án áp dụng. Sau đó, tòa án phải giải thích làm rõ tinh thần và nội dung của QPPL, qua đó lí giải tại sao quy phạm đó lại được áp dụng và kết quả của việc áp dụng là như thế nào. Thiếu phần giải thích pháp luật, phán quyết của tòa án sẽ không có cơ sở chắc chắn. Quyền giải thích pháp luật, như vậy, trở thành một yếu tố không thể thiếu để tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lí.

Pháp luật mà tòa án có quyền giải thích phải được hiểu theo nghĩa rộng, nghĩa là không chỉ dừng lại ở pháp luật thực định. Tòa án còn có quyền giải thích cả các điều khoản gây tranh cãi trong các cam kết pháp lí mà các chủ thể tư nhân đặt ra để điều chỉnh giao dịch của mình. Bởi vì hợp đồng là "pháp luật" mà các bên đã kí kết với nhau. Do đó trong trường hợp các bên có ý kiến khác nhau thì tòa án phải là cơ quan đưa ra lời giải thích cuối cùng.

Nếu tòa án không có quyền giải thích pháp luật hoặc có giải thích pháp luật song không có giá trị bắt buộc thì có thể sẽ có hai trường hợp xảy ra. Trường hợp thứ nhất, tòa án chỉ viện dẫn điều khoản của luật để đưa ra kết luận mà không giải thích cụ thể tại sao điều luật lại được áp dụng cho vụ việc đang xét xử. Trường hợp thứ hai, tòa án đưa ra nội dung giải thích pháp luật, song giữa những nội dung giải thích khác nhau, trong đó có nội dung giải thích của các bên, không có giải thích nào có giá trị cuối cùng. Trong cả hai trường hợp, phán quyết của tòa đều thiếu căn cứ, lập luận chưa chắc chắn, không thuyết phục, do đó khó có thể cho thấy công lí đã được thi hành.

Pháp luật thực định của Việt Nam vẫn chưa thực sự phù hợp với lí luận về vấn đề này. Hiện chưa có văn bản pháp luật nào quy

định cụ thể quyền giải thích pháp luật của tòa án. Mặc dù vậy, gần đây đã có một số quy định điều chỉnh việc ban hành án lệ trong đó gián tiếp đề cập tới quyền giải thích pháp luật của tòa án.

Theo quy định tại Điều 22 Luật tổ chức TAND năm 2014, Hội đồng thẩm phán TANDTC, tức là cơ quan xét xử cao nhất của hệ thống TAND, có thẩm quyền ban hành án lệ. Theo hướng dẫn của Hội đồng thẩm phán TANDTC, để được chọn làm án lệ, các quyết định giám đốc thẩm hay bản án của các tòa án đã có hiệu lực pháp luật phải: "chứa đựng lập luận để làm rõ quy định của pháp luật còn có cách hiểu khác nhau."[1] Quy định này có thể được hiểu là trong các quyết định giám đốc thẩm hoặc bản án, tòa án có quyền phân tích, giải thích pháp luật. Tuy vậy, do quy định chưa thực sự rõ ràng nên thực tiễn giải thích pháp luật của tòa án hiện nay vẫn còn khá nhiều hạn chế.

1.4. Quyền đình chỉ hiệu lực của các văn bản quy phạm pháp luật

Một vấn đề khác cũng thường gây tranh luận là liệu tòa án có quyền định chỉ hiệu lực của một văn bản QPPL có nội dung trái với văn bản pháp luật có hiệu lực pháp lí cao hơn. Từ trước tới nay, câu hỏi này vẫn thường là một vấn đề tế nhị bởi nó chạm tới ranh giới phạm vi thẩm quyền của tư pháp với hành pháp và lập pháp.

Về mặt lí luận, quyền đình chỉ hiệu lực văn bản QPPL có nội dung trái văn bản cấp trên là quyền tất yếu của tòa án. Trong quá trình thực hiện quyền xét xử, tòa án phải thực hiện một công việc không thể thiếu là chọn pháp luật áp dụng. Pháp luật ở đây được hiểu theo nghĩa rộng, tức là các QPPL từ nhiều loại văn bản QPPL khác nhau, thậm chí là án lệ hoặc hợp đồng giữa hai bên. Nếu các QPPL từ các nguồn khác nhau có nội dung mâu thuẫn thì sẽ

---

[1] Khoản 1 Điều 2 Nghị quyết số 03/2015/NQ-HĐTP ngày 28/10/2015 của Hội đồng thẩm phán TANDTC về quy trình lựa chọn, công bố và áp dụng án lệ.

không thể áp dụng tất cả. Trường hợp này buộc phải chọn QPPL phù hợp thì vụ việc mới có thể được giải quyết. Pháp luật từ các văn bản QPPL có hiệu lực thấp hơn mà mâu thuẫn với văn bản QPPL cao hơn sẽ phải bị tuyên vô hiệu. Không cơ quan nào khác ngoài tòa án có thể làm việc này, bởi lẽ tòa án là cơ quan đang thụ lí vụ việc và việc chọn luật nằm trong quy trình tư duy của tòa án. Bất kì cơ quan nào khác thực hiện việc lựa chọn thay cho tòa án sẽ cản trở quá trình thi hành công lí của tòa án.

Ở góc độ pháp lí, pháp luật thực định của Việt Nam chưa giải quyết triệt để vấn đề trên đây như ở góc độ lí luận. Từ trước tới nay, khi có trường hợp mâu thuẫn trong quy định của văn bản như vậy thì tòa án vẫn thường dựa vào giải thích của cơ quan ban hành để tiến hành xét xử chứ không tuyên vô hiệu đối với văn bản QPPL cấp dưới có mâu thuẫn với văn bản QPPL cấp trên. Tuy nhiên, gần đây Luật tổ chức TAND cũng đã có những quy định mang tính gợi mở hơn. Theo quy định tại khoản 7 Điều 2 Luật tổ chức TAND năm 2014, nếu trong quá trình xét xử phát hiện văn bản QPPL trái với các văn bản QPPL do Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội ban hành thì tòa án đang thụ lí vụ việc, cho dù ở cấp nào, cũng có quyền kiến nghị cơ quan ban hành xem xét, sửa đổi, bổ sung hoặc hủy bỏ văn bản đó. Dựa vào kết quả trả lời của cơ quan ban hành tòa án sẽ tiếp tục giải quyết vụ việc. Như vậy, tòa án Việt Nam vẫn chưa hoàn toàn có quyền bãi bỏ hoặc tuyên vô hiệu đối với văn bản QPPL sai phạm. Song, với quy định trên đây, tòa án đã có quyền không áp dụng văn bản sai phạm cho đến khi cơ quan ban hành có biện pháp xử lí thích đáng. Cũng có thể gọi đây là "quyền đình chỉ tạm thời hiệu lực" của văn bản QPPL sai phạm.

2. VAI TRÒ CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN ĐỐI VỚI XÃ HỘI

Nói tới vai trò của tòa án tức là nói tới tác động và ý nghĩa của tòa án đối với xã hội, tới "giá trị" mà tòa án đóng góp cho xã hội. Mang trên mình sứ mệnh "bảo vệ công lí", có thể khẳng định tòa

án đóng vai trò cực kì quan trọng trong các mặt của đời sống xã hội. Vai trò của tòa án thể hiện rõ nhất qua ba khía cạnh cơ bản sau.

2.1. Bảo đảm trật tự, ổn định, bình yên

Từ cổ chí kim, trên lãnh thổ của bất kì quốc gia nào, khi con người sống quây tụ với nhau thành cộng đồng thì có thể phát sinh xung đột. Dân số càng tập trung thì sự va chạm lợi ích càng nhiều và do đó xung đột cũng càng nhiều và gay gắt. Nói cách khác, xung đột giữa người với người, giữa người dân với cơ quan nhà nước là hiện tượng khách quan, ở đâu cũng có và bất kì thời kì nào cũng có. Xã hội không có xung đột chỉ là xã hội lí tưởng hóa. Tất nhiên, con người ai cũng có nhu cầu cơ bản nhất là được sinh sống trong một môi trường hòa bình, một xã hội có trật tự và yên bình. Xã hội cũng không thể tồn tại và phát triển được nếu không duy trì được trật tự, ổn định, đặc biệt là sự yên bình trong xã hội. Như vậy, câu hỏi lớn luôn đặt ra đối với bất kì xã hội nào là làm thế nào để duy trì trật tự, ổn định và sự yên bình trong điều kiện sự va chạm, xung đột lợi ích giữa các chủ thể trong xã hội lúc nào cũng có thể xảy ra?

Câu trả lời nằm ở hai yếu tố: Pháp luật và công lí, trong đó công lí đóng vai trò quan trọng hơn.

Từ thời Cổ đại, Aristotle đã đưa ra nhận định mà cho tới ngày nay vẫn đúng: "Con người, khi hoàn hảo, là loài động vật tuyệt vời nhất, nhưng, khi rời xa pháp luật và công lí, đó lại là loài động vật tồi tệ nhất... Bởi vậy, con người không có phẩm hạnh sẽ là loài động vật báng bổ và tàn bạo nhất, luôn đói khát và thèm thuồng nhất. Nhưng công lí chính là thứ ràng buộc mọi người trong quốc gia, vì sự thi hành công lí, tức là quyết định cái gì là công bằng, chính là nguyên tắc duy trì trật tự trong một xã hội có nhà nước (xã hội chính trị)".[1] Thế kỉ IV sau công nguyên,

[1] Nguyên văn tiếng Anh: "For man, when perfected, is the best of animals, but,

Augustine, nhà triết học Thiên chúa giáo được phong Thánh, cũng khẳng định: "Nếu công lí bị tước đoạt thì các vương quốc sẽ chỉ còn đầy rẫy cướp bóc khủng khiếp".[1] Đến cuối thế kỉ XVIII, đầu thế kỉ XIX, Wilhelm Joseph, triết gia nổi tiếng người Đức, tiếp tục khẳng định: *"Sự thất bại trong duy trì công lí dân sự sẽ ngay lập tức dẫn tới tình trạng gia tăng tội phạm gây bất ổn xã hội. Càng nhiều người cảm thấy sự bất công thì sự bất công càng trở thành một phần trong tâm lí hành xử của họ".*[2]

Như vậy, yếu tố mấu chốt để bảo đảm trật tự, ổn định và bình yên trong xã hội chính là bảo vệ và duy trì được công lí. Như Francis Bacon, nhà triết học, luật gia, tác gia lỗi lạc thời kì khai sáng của Anh Quốc đầu thế kỉ XVII viết: *"Nếu chúng ta không bảo vệ, duy trì Công lí, thì Công lí không bảo vệ, duy trì chúng ta".*[3] Nếu người dân thấy trong xã hội có công lí thì mọi xung đột, mâu thuẫn hay va chạm đều có thể được hóa giải. Ngược lại, sẽ càng làm tình trạng xung đột ngày càng nhiều và trầm trọng.

Nhìn vào hoạt động của tòa án, chúng ta thấy những nhận định trên đây càng được khẳng định.

---

when separated from law and justice, he is the worst of all... Wherefore, if he have not virtue, he is the most unholy and the most savage of animals, and the most full of lust and gluttony. But jusitce is the bond of men in states, for the administration of justice, which is the determination of what is just is the principle of order in political society." (Aristotle, Chính trị (Politics), dịch bởi Benjamin Jowett, Nxb. Dover Puplication, Inc, New York, 2000, tr. 29, 30).

[1] Nguyên văn tiếng Anh: "Justice being taken away, then, what are kingdoms but great robberies" (Kenneth Deutsch và Joseph Fornieri, An invitation to political thought (Lời mời tới tư tưởng chính trị), Nxb. Thomson Wadsworth, 2009, tr. 94); Teresa Delgado, John Doody, Kim Paffenroth, Agustine and social justice (Agustine và công lí xã hội), Nxb. Lexington Books, 2015, tr. 43).

[2] Nguyên văn tiếng Anh: "The failure to invest in civil justice is directly related to the increase in criminal disorder. The more people feel there is injustice the more it becomes part of their psyche".

[3] Basil Montagu, The works of Francis Bacon: Lord High Chancellor of England, Vol. 2, Philadelphia, A. Hart, late Carey $ Hart, 1851, tr. 311.

Thứ nhất, tòa án đại diện cho cơ chế mà nhà nước cung cấp để giải quyết các mâu thuẫn, tranh chấp trong xã hội một cách hòa bình và theo cách thức văn minh. Nếu người dân tự xử các tranh chấp của mình thì sẽ gây tình trạng "luật rừng", kẻ mạnh bắt nạt kẻ yếu, kẻ côn đồ làm người hiền lành run sợ. Tranh chấp sẽ được giải quyết bằng vũ lực, bằng sự hành hung thậm chí giết chóc lẫn nhau. Từ đó dẫn tới tình trạng bất ổn và rối loạn. Trong xã hội "luật rừng" thì thế lực tội phạm sẽ lộng hành và không người dân nào cảm thấy yên ổn. Người dân tự xử tranh chấp của mình thì không bao giờ bảo đảm được công lí vì không bên nào chịu bên nào. Chính vì vậy mà nhà nước hình thành cơ chế tòa án để giải quyết mọi tranh chấp trong xã hội. Bằng cơ chế tòa án, nhà nước buộc mọi tranh chấp, cho dù trong đó các bên có bức xúc tới đâu, uất ức tới đâu, cũng phải được giải quyết một cách hòa bình chứ không được dẫn tới xung đột, không dẫn tới tình trạng người chịu thua phải "ngậm đắng, nuốt cay" trước kẻ mạnh để rồi lại tìm cơ hội trả thù. Người dân không bao giờ khuất phục trước cưỡng lực cho dù cưỡng lực đó có lớn như thế nào, người dân chỉ bị thuyết phục trước công lí. Tòa án xét xử các tranh chấp trên cơ sở lẽ phải, lẽ công bằng chứ không căn cứ sức mạnh các bên. Trước tòa án, các bên bình đẳng và có quyền đưa ra lí lẽ của mình để bảo vệ quyền lợi của mình. Như vậy, cách bảo vệ quyền lợi bằng lí lẽ chứ không phải bằng vũ lực. Bên cạnh đó, tòa án có quyền triệu tập bất kì ai về vấn đề của vụ án. Người được triệu tập phải trình diện và trả lời trước tòa án, cho dù đó là cơ quan nhà nước. Với cơ chế này, công lí, lẽ phải, lẽ công bằng được làm rõ và tranh chấp được giải quyết. Cơ chế giải quyết tranh chấp tại tòa án như vậy là cơ chế giải quyết văn minh mà qua đó tòa án đem lại công lí cho từng tranh chấp cụ thể. Người dân cảm thấy thuyết phục vì tranh chấp được giải quyết dựa trên lẽ công bằng, lẽ phải, pháp luật chứ không dựa trên quy luật "cá lớn nuốt cá bé" hay "người có tài sản giá trị cao luôn phải bồi thường cho người có tài sản giá trị thấp".

Cách thức tìm ra lẽ phải, lẽ công bằng là sử dụng lí lẽ chứ không phải là vũ lực. Người chủ trì quá trình tìm ra lẽ phải, lẽ công bằng là công chức nhà nước chuyên nghiệp, là chuyên gia pháp luật và không thiên vị bên nào. Kết quả xét xử như vậy hoàn toàn thể hiện công lí và các bên sẽ cảm thấy vụ việc được giải quyết thỏa đáng mà không có xung đột hay trả thù. Từ đó dù có tranh chấp, bức xúc, thậm chí uất ức thì vụ tranh chấp cũng được giải quyết ổn thỏa và trong hòa bình.

Thứ hai, không những giải quyết các tranh chấp, mâu thuẫn trong hòa bình, đem lại công lí cho từng vụ việc cụ thể, Tòa án còn đem lại công lí chung cho xã hội. Từ mỗi vụ việc được giải quyết một cách hòa bình, tòa án cho người dân nói chung thấy trong xã hội có công lí và mỗi khi họ có tranh chấp hay bị bất công, bắt nạt thì nhà nước có một cơ chế mạnh mẽ để bảo vệ họ. Những kẻ xâm hại thân thể, lợi ích của người khác bị trừng trị thích đáng. Người yếu thế không phải sợ kẻ mạnh hơn vì đã có công lí bảo vệ họ. Kẻ mạnh hơn cũng không dám bắt nạt người yếu thế hơn bởi công lí sẵn sàng trừng trị họ. Từ đó công lí được duy trì trong xã hội và công lí bảo vệ mọi người trong xã hội. Qua hoạt động xét xử của tòa án, người dân cũng thấy được pháp luật gần gũi với cuộc sống, có hiệu lực trong đời sống, từ đó ý thức tuân thủ pháp luật được nâng cao. Ổn định, trật tự và bình yên nhờ đó được duy trì trong xã hội.

Như vậy, Tòa án chứ không phải bất kì cơ quan nhà nước nào khác đóng vai trò chủ chốt trong việc bảo đảm ổn định, trật tự và bình yên trong xã hội, bởi vì khi tòa án thực hiện tốt nhiệm vụ bảo vệ công lí của mình thì công lí sẽ ngự trị và người dân được bảo vệ trong một xã hội ổn định, trật tự và yên bình.

Tuy nhiên, cũng phải thấy rằng, vai trò này là một trách nhiệm chứ không phải là đặc ân dành cho tòa án. Như trên đã đề cập, chỉ có tòa án mới là cơ quan có nhiệm vụ bảo vệ công lí. Nếu tòa án

không hoàn thành được nhiệm vụ này, tức là không cho thấy công lí hiện diện qua từng phán quyết của mình, công lí sẽ không hiện diện trong xã hội. Hậu quả là người dân không tin vào công lí. Họ sẽ tự giải quyết các tranh chấp của mình và xã hội sẽ đầy rẫy bạo lực, đúng như hình ảnh mà Augustine đã mô tả.

2.2. Bảo đảm kiểm soát quyền lực, xây dựng nhà nước pháp quyền, thượng tôn pháp luật

Như trình bày tại Chương X, triết lí cốt lõi của nhà nước pháp quyền là mọi chủ thể trên lãnh thổ quốc gia, từ người dân tới tổ chức và cơ quan nhà nước, đều phải tuyệt đối tuân thủ pháp luật. Điều này có nghĩa là mọi vi phạm pháp luật, vi phạm các quyền và lợi ích hợp pháp đều phải bị chế tài. Hoạt động của tòa án trực tiếp hiện thực hóa triết lí đó. Khi thực hiện các nhiệm vụ như phân tích trên đây, tòa án đồng thời cũng thực hiện nhiệm vụ bảo vệ pháp luật. Hơn thế, tòa án bảo vệ pháp luật nhân danh công lí, tức là nhân danh giá trị thuyết phục nhất trong xã hội. Như vậy, tòa án có vai trò trực tiếp bảo đảm xây dựng nhà nước pháp quyền.

Các hoạt động của tòa án cũng góp phần quan trọng kiểm soát quyền lực nhà nước. Vai trò của tòa án trong vấn đề này thể hiện rõ nét nhất ở hai phương diện. *Thứ nhất*, khi xét xử các vụ án hành chính, tòa án thể hiện vai trò giám sát quyền lực của cơ quan hành chính nhà nước. Điều này có ý nghĩa vô cùng lớn. Các cơ quan hành chính nhà nước tạo thành hệ thống cơ quan lớn nhất trong bộ máy nhà nước với nhiều công chức và đầu mối cơ quan từ trung ương tới địa phương. Hoạt động của hệ thống này tác động trực tiếp, hàng ngày và mọi mặt tới đời sống người dân. Với tính chất như vậy, cơ quan hành chính thường gây nhiều khúc mắc, khiếu kiện nhất với người dân. Khi vụ kiện hành chính xảy ra, tức là đã có người dân cho rằng quyền lợi của mình bị xâm phạm bởi hoạt động của một cơ quan hành chính nhà nước nào đó và muốn tòa án bảo vệ. Tòa án, trong trường hợp này sẽ không thể

làm thay cơ quan hành chính mà chỉ phân xử liệu hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước có trong khuôn khổ pháp luật cho phép hay không, tức là có hợp pháp hay không. Như vậy, cho dù phán quyết của tòa án như thế nào thì cơ quan này cũng đã thực hiện công việc kiểm soát hoạt động của cơ quan hành chính nhà nước không được vượt ra ngoài khôn khổ pháp luật. Người dân, nhờ thế, cũng được bảo vệ trước sự lạm quyền của các cơ quan hành chính nhà nước.

Thứ hai, khi tòa án thực hiện quyền "đình chỉ hiệu lực" của văn bản QPPL như đề cập trên đây. Văn bản QPPL trái với văn bản của cấp trên là những văn bản không có hiệu lực áp dụng. Khi tòa án phát hiện và đề nghị cơ quan ban hành sửa đổi, bổ sung tức là đã nêu vấn đề trong văn bản có mâu thuẫn để cơ quan ban hành xem xét. Trong quá trình đó, văn bản QPPL có vấn đề sẽ chưa được áp dụng. Qua hoạt động này, về thực chất tòa án góp phần kiểm soát hoạt động ban hành văn bản QPPL của các cơ quan lập quy. Tuy nhiên, hiện nay vai trò kiểm soát của tòa án trong lĩnh vực này mới đang giới hạn trong phạm vi bảo đảm sự tuân thủ các luật, pháp lệnh, nghị quyết của Quốc hội và Ủy ban thường vụ Quốc hội.

Điều cần lưu ý là vai trò trên đây của tòa án hiện nay đang gặp những rào cản tương đối lớn. Tòa án hiện nay chưa được quy định quyền hủy bỏ hiệu lực của các văn bản QPPL trái với các văn bản cấp trên. Cũng chưa văn bản pháp luật nào quy định chính thức rằng tòa án có thẩm quyền xem xét tính hợp hiến đối với hoạt động của các cơ quan nhà nước. Do vậy, những vấn đề quan trọng nhất trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm pháp quyền vẫn chưa thực sự phát huy được vai trò của tòa án.

2.3. Bảo đảm an toàn pháp lí cho môi trường kinh doanh

An toàn pháp lí là khái niệm rất quan trọng đối với môi trường kinh doanh. Khái niệm này được hiểu là điều kiện có được trong môi trường kinh doanh ở mỗi quốc gia khi thương nhân kinh

doanh ở quốc gia đó tin tưởng rằng quyền lợi của mình được pháp luật bảo vệ và khi quyền lợi của mình bị xâm phạm thì sẽ có cơ chế hữu hiệu và kịp thời ở quốc gia đó bảo vệ quyền lợi cho mình và bảo đảm những thiệt hại được bồi thường thỏa đáng.

An toàn pháp lí là yếu tố cực kì quan trọng cho sự ổn định, tính lành mạnh của môi trường kinh doanh. An toàn pháp lí cũng đóng vai trò vô cùng quan trọng trong thu hút đầu tư và phát triển kinh tế. Có an toàn pháp lí thì các doanh nghiệp không lo bị chèn ép, không mất thời gian và chi phí cho các công việc phi kinh doanh, không sợ tiêu cực, từ đó tập trung phát triển hoạt động kinh doanh. Có an toàn pháp lí, nhà đầu tư nước ngoài và trong nước mới yên tâm đầu tư. Thực tế cho thấy an toàn pháp lí, cùng với ổn định chính trị là những yếu tố vô cùng quan trọng tạo ra tính cạnh tranh của nền kinh tế quốc gia trong thu hút nguồn vốn, thúc đẩy sự phát triển kinh tế. Đó là chưa kể một số quốc gia có độ an toàn pháp lí cao còn có thể phát triển, cung cấp dịch vụ tư pháp cho cả khu vực, ví dụ như: Singapore.

Có thể thấy, an toàn pháp lí có phạm trù tương tự như bảo vệ công lí trong kinh doanh. Và như vậy, tòa án đóng vai trò quan trọng nhất, với tư cách là cơ quan phân xử tranh chấp giữa các doanh nghiệp trong nền kinh tế. Tòa án cũng phân xử các tranh chấp hành chính khi doanh nghiệp kiện cơ quan hành chính nhà nước. Thực hiện được nhiệm vụ bảo vệ công lí trong lĩnh vực này, tòa án sẽ tỏ cho các doanh nghiệp thấy rằng hoạt động kinh doanh của họ được pháp luật bảo vệ, quyền và lợi ích hợp pháp của họ được công lí bảo vệ. Tòa án, như vậy, trực tiếp bảo đảm an toàn pháp lí cho môi trường kinh doanh.

Cũng cần lưu ý rằng, không chỉ có tòa án là cơ quan phân xử các tranh chấp thương mại mà còn có sự tham gia của các thiết chế tài phán phi nhà nước như Trung tâm trọng tài quốc tế Việt Nam (VIAC), các trung tâm trọng tài thương mại, thậm chí trọng

tài nước ngoài. Các thiết chế này đóng vai trò thường xuyên và khá hiệu quả trong giải quyết tranh chấp thương mại bởi tính chất của chúng phù hợp với tính chất của các tranh chấp thương mại. Tuy nhiên, tòa án vẫn đóng vai trò quan trọng hơn trong bảo đảm an toàn pháp lí cho môi trường kinh doanh. Nếu tòa án thực sự khách quan và bảo vệ công lí thì thiết chế đó hiệu quả và đỡ tốn kém hơn nhiều so với các thiết chế tài phán phi nhà nước. Mặt khác, phán quyết của các thiết chế giải quyết tranh chấp thương mại phi nhà nước phải được tòa án công nhận và cho thi hành thì mới có hiệu lực thi hành ở Việt Nam. Bên cạnh đó, tranh chấp giữa doanh nghiệp và cơ quan hành chính nhà nước vẫn chỉ thuộc thẩm quyền xét xử của tòa án.

3. CÁC NGUYÊN TẮC HIẾN ĐỊNH VỀ HOẠT ĐỘNG CỦA TÒA ÁN NHÂN DÂN

3.1. Khái niệm

Để bảo đảm tòa án thực hiện được nhiệm vụ thi hành công lí mà hiến pháp đã giao, trong quá trình hoạt động tòa án phải tuân thủ nhiều nguyên tắc, quy định chặt chẽ về mặt thủ tục. Có những nguyên tắc mang tính bao trùm toàn bộ hoạt động của tòa án, có những nguyên tắc chi phối việc thực hiện một loại công việc cụ thể của tòa án. *Các nguyên tắc hiến định về hoạt động của TAND được hiểu là các quan điểm, tư tưởng chủ đạo, đồng thời cũng là các quy tắc pháp lí quan trọng nhất và bao trùm toàn bộ hoạt động của hệ thống TAND, được quy định trong hiến pháp.* Hiện có 7 nguyên tắc hiến định về hoạt động của TAND, được quy định tại Điều 103 Hiến pháp năm 2013.

Các nguyên tắc hiến định về hoạt động của TAND có những đặc điểm sau.

Thứ nhất, các nguyên tắc này không chỉ là các quan điểm, tư tưởng chủ đạo mà còn là những quy tắc pháp lí với những nội

dung cụ thể mang tính quy phạm ràng buộc tòa án khi tiến hành các hoạt động của mình (nội dung của các nguyên tắc được trình bày ở phần sau).

Thứ hai, đây là những quy tắc pháp lí quan trọng nhất, bao trùm toàn bộ hoạt động của hệ thống TAND. Từng TAND phải tuân thủ các quy tắc này trong quá trình hoạt động của từng tòa án, từng hội đồng xét xử, từng thẩm phán, hội thẩm khi thụ lí vụ án. Như trên đã đề cập, tòa án có thẩm quyền xét xử các loại vụ việc khác nhau như hình sự, dân sự, hôn nhân và gia đình, lao động, hành chính. Tương ứng, khi xét xử tòa án tuân thủ các quy định của pháp luật về tố tụng hình sự, dân sự và hành chính. Mỗi loại tố tụng lại có những nguyên tắc riêng mà tòa án phải tuân thủ. Tuy nhiên, các nguyên tắc hiến định đề cập ở đây là những nguyên tắc nền tảng nhất, áp dụng chung cho mọi hoạt động của tòa án. Vì vậy, khi tòa án xét xử theo tố tụng hình sự, dân sự hay hành chính đều phải tuân thủ các nguyên tắc này. Các nguyên tắc và các quy định cụ thể trong các hình thức tố tụng trên, bao gồm cả các nguyên tắc đặc thù trong từng loại hình tố tụng đều phải phù hợp và có khi là sự cụ thể hóa của các nguyên tắc hiến định hoạt động của tòa án.

Thứ ba, chính vì là những quy tắc pháp lí quan trọng và bao trùm nhất nên các nguyên tắc này được quy định trong hiến pháp, đạo luật cơ bản và có giá trị pháp lí tối cao trong hệ thống pháp luật Việt Nam. Đặc điểm này là về hình thức, song rất có ý nghĩa bởi nó khẳng định tầm quan trọng của các nguyên tắc đối với hoạt động của tòa án nói riêng cũng như bộ máy nhà nước nói chung. Một khi đã được quy định trong hiến pháp thì các nguyên tắc cũng mang giá trị pháp lí tối cao như chính bản thân hiến pháp.

3.2. Độc lập tư pháp

"Độc lập tư pháp" là nguyên tắc quan trọng nhất trong hoạt động của hệ thống tòa án trong nhà nước pháp quyền hiện đại. Rất

nhiều quốc gia đã quy định nguyên tắc này trong hiến pháp của mình. Thậm chí đã có câu ví von rằng nguyên tắc này là "viên ngọc trên vương miện nhà nước pháp quyền".

Nguyên tắc "độc lập tư pháp" ở Việt Nam được quy định tại khoản 2 Điều 103 Hiến pháp năm 2013, với nội dung: *"Thẩm phán, Hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật; nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm"*. Như vậy, nguyên tắc "độc lập tư pháp" ở Việt Nam được hiểu là sự độc lập của thẩm phán và hội thẩm trong quá trình thực hiện chức năng xét xử của tòa án. Thẩm phán và hội thẩm độc lập có nghĩa là thẩm phán và hội thẩm giải quyết các tranh chấp chỉ dựa trên quy định của pháp luật và niềm tin của mình vào pháp luật mà không phụ thuộc vào ý chí hoặc sự chi phối của bất kì chủ thể nào khác. Trong thực tiễn, hoạt động xét xử của tòa án thường được thực hiện bởi các hội đồng xét xử với thành phần bao gồm thẩm phán và hội thẩm nhân dân (đối với cấp sơ thẩm) hoặc các thẩm phán (đối với các cấp xét xử khác). Vì vậy, nguyên tắc thẩm phán, hội thẩm xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật cũng có thể gọi là nguyên tắc "tòa án độc lập".

Nguyên tắc độc lập tư pháp được nhìn nhận trên hai phương diện. *Thứ nhất*, thẩm phán và hội thẩm độc lập với nhau khi thực hiện chức năng xét xử. Thẩm phán không được gây ảnh hưởng hoặc tác động để hội thẩm xử theo ý mình và ngược lại. Cả hai loại chủ thể đều xét xử chỉ căn cứ vào pháp luật và niềm tin của mình về pháp luật. Đây là phương diện độc lập bên trong của tòa án. *Thứ hai*, thẩm phán và hội thẩm độc lập với các yếu tố tác động từ bên ngoài, bao gồm sự tác động từ các thẩm phán, hội thẩm đồng nghiệp cấp trên hay bất kì cơ quan, tổ chức nào khác. Đây là phương diện độc lập bên ngoài của thẩm phán và hội thẩm.

Trước đây, Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001) quy định về nguyên tắc độc lập tư pháp như sau: *"Khi xét xử,*

Thẩm phán và Hội thẩm độc lập và chỉ tuân theo pháp luật" (Điều 130). Với nội dung này, nguyên tắc độc lập tư pháp đã được hiểu theo nghĩa hẹp, có nghĩa là chỉ khi thực hiện xét xử tại phiên tòa thì thẩm phán và hội thẩm mới độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Quy định của Hiến pháp năm 2013 đã mở rộng hơn phạm vi của nguyên tắc, với nghĩa là thẩm phán, hội thẩm độc lập trong suốt quá trình thực hiện chức năng xét xử, không chỉ khi xét xử mà cả khi tiến hành các hoạt động tố tụng khác. Bên cạnh đó, Hiến pháp năm 2013 cũng nhấn mạnh *"nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của Thẩm phán, Hội thẩm"* (khoản 2 Điều 103). Mặc dù quy định này chưa được cụ thể hóa đầy đủ trong các luật có liên quan song có thể thấy về tổng thể nội dung của nguyên tắc độc lập tư pháp đã được mở rộng và nhấn mạnh trong Hiến pháp năm 2013 hơn nhiều so với Hiến pháp năm 1992 (sửa đổi, bổ sung năm 2001).

Nguyên tắc độc lập tư pháp là yếu tố bảo đảm quan trọng để tòa án thực hiện nhiệm vụ bảo vệ công lí. Để chứng tỏ sự thi hành công lí, tòa án phải thể hiện sự khách quan, công bằng của mình khi xét xử. Các bên trong tranh chấp trước tòa án phải thấy rằng tòa án không thiên vị ai, chỉ xét xử theo lẽ phải, lẽ công bằng và quy định của pháp luật. Như vậy, tòa án phải có khả năng và trên thực tế không phụ thuộc vào bất kì ai, không ai có thể gây tác động tới tòa án để làm sai lệch "cán cân công lí" mà tòa án có sứ mệnh phải giữ gìn. Chỉ khi nào thẩm phán và hội thẩm thật sự độc lập thì điều đó mới có thể trở thành hiện thực.

Nguyên tắc độc lập tư pháp cũng là điều kiện quan trọng để bảo đảm nguyên tắc pháp quyền (mối quan hệ này đã được phân tích ở Chương X).

Khi nói tới nguyên tắc tư pháp độc lập là nói tới các biện pháp bảo đảm sự độc lập của thẩm phán và hội thẩm. Thẩm phán và hội thẩm đều là con người. Họ không thể xét xử độc lập nếu việc xét

xử có liên quan tới lợi ích của ai đó có quyền năng gây ảnh hưởng lên họ. Như vậy, chính các biện pháp bảo đảm, chứ không phải sự dũng cảm của thẩm phán, mới làm nên sự độc lập của thẩm phán và qua đó là sự độc lập của tòa án. Về mặt lí luận, một quốc gia có thể áp dụng nhiều biện pháp để bảo đảm sự độc lập của thẩm phán khi xét xử, ví dụ về bảo đảm sự nghiệp, bảo đảm thu nhập, bảo đảm về công việc, nghề nghiệp...[1] Ở Việt Nam, Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức TAND năm 2014 cũng đã có những quy định thể hiện sự chú trọng tới các biện pháp bảo đảm sự độc lập của thẩm phán ở mức độ cao hơn nhiều so với trước đây.

3.3. Xét xử có hội thẩm tham gia

Tinh thần chung của nguyên tắc này là quá trình xét xử của tòa án có sự tham gia thực hiện bởi một loại chủ thể không đại diện cho chuyên môn pháp luật mà đại diện cho nhận thức chung của xã hội - Hội thẩm. Nguyên tắc được thể hiện rõ ràng nhất qua sự hiện diện của Bồi thẩm đoàn (Jury) trong hệ thống tòa án Vương quốc Anh,[2] sau này được du nhập sang các quốc gia thuộc hệ thống Anh - Mỹ. Ở hệ thống pháp luật châu Âu lục địa, các quốc gia như Pháp, Đức... cũng đã từ lâu áp dụng nguyên tắc này trong hệ thống tòa án của mình.[3] Tất nhiên, cùng một nguyên tắc song nội dung và hình thái thể hiện ở từng quốc gia là khác nhau.

Ở Việt Nam, nguyên tắc xét xử có hội thẩm tham gia được quy định lần đầu tiên trong Sắc lệnh số 85/SL ngày 22/5/1950 về

[1] Tô Văn Hòa, Tính độc lập của tòa án - Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam, Nxb. Lao động, 2007, tr. 117 - 131.

[2] Lysander Spooner, Essay on the trial by jury (Tiểu luận về xét xử bởi Bồi thẩm đoàn), John P. Jewett and Company, Boston, 1852.

[3] John P. Dawson, A history of lay judges (Lịch sử thẩm phán không chuyên (Hội thẩm - TG)), Nxb. Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1960; Antonio Padoa Schinoppa (biên tập), The trial jury in England, France, Germany 1700-1900 (Bồi thẩm xét xử ở Anh, Pháp, Đức giai đoạn 1700-1900), Nxb. Duncker & Humblot, Berlin, 1987.

cải cách bộ máy tư pháp và luật tố tụng, khi đó lần đầu tiên chế định "hội thẩm nhân dân" được hình thành trong hệ thống tòa án. Hiến pháp năm 1959, các luật tổ chức tòa án và pháp luật tố tụng sau đó tiếp tục ghi nhận và cụ thể hóa nguyên tắc, tất nhiên với nội dung quy định ở từng thời kì không hoàn toàn giống nhau. Ở Hiến pháp năm 2013, nguyên tắc này được quy định tại khoản 1 Điều 103 và được cụ thể hóa bởi các quy định của pháp luật tố tụng với các nội dung như sau:

Thứ nhất, hoạt động xét xử của tòa án được thực hiện không chỉ bởi thẩm phán mà cả hội thẩm, bao gồm hội thẩm quân nhân phục vụ trong các tòa án quân sự và hội thẩm nhân dân phục vụ trong các tòa án còn lại. Khác với thẩm phán, thế mạnh của hội thẩm không phải là kiến thức pháp luật, họ không bắt buộc phải có bằng cử nhân luật và hiểu biết pháp luật sâu như thẩm phán. Mặc dù vậy, cùng với thẩm phán, hội thẩm tham gia xét xử các vụ tranh chấp mà tòa án thụ lí. Sự hiện diện của hội thẩm thể hiện "tính xã hội" trong hoạt động xét xử vốn mang tính chuyên môn pháp luật cao của tòa án.

Thứ hai, hội thẩm chỉ xuất hiện trong hoạt động xét xử ở cấp sơ thẩm. Xét xử phúc thẩm và xử giám đốc thẩm chỉ do các thẩm phán thực hiện mà không có sự tham gia của hội thẩm. Như vậy, nguyên tắc "xét xử có hội thẩm tham gia" không có nghĩa là hội thẩm tham gia mọi hoạt động xét xử của tòa án mà chỉ tham gia vào lần xét xử đầu tiên đối với mỗi vụ việc.

Thứ ba, khi xét xử hội thẩm nhân dân có quyền quyết định như thẩm phán đối với vụ việc. Đối với mỗi vụ tranh chấp, việc xét xử của tòa án luôn bao gồm hai công đoạn lớn: (1) xác định sự thật của vụ việc; (2) giải thích, áp dụng, làm rõ pháp luật đối với vụ việc trên cơ sở đó xác định chế tài pháp lí đối với các bên. Ở các quốc gia theo hệ thống luật Anh - Mỹ, có sự phân công giữa bồi thẩm đoàn và thẩm phán để đưa ra phán quyết ở mỗi công

đoạn, theo đó công đoạn thứ nhất thuộc về bồi thẩm đoàn và công đoạn thứ hai thuộc về thẩm phán. Điều này thể hiện rõ nhất trong vụ án hình sự. Ở Việt Nam, hội thẩm và thẩm phán cùng trong hội đồng xét xử và cùng đưa ra phán quyết ở cả hai công đoạn. Có thể thấy, nội dung này không thể hiện trong lời văn của khoản 1 Điều 103 Hiến pháp năm 2013, song nó là hiển nhiên do kết hợp với nguyên tắc xét xử tập thể (khoản 4 Điều 103) và thể hiện qua các quy định của pháp luật tố tụng.

Thứ tư, nguyên tắc "xét xử có hội thẩm tham gia" không mang tính tuyệt đối. Không phải mọi thủ tục xét xử sơ thẩm của tòa án đều có hội thẩm tham gia. Trong trường hợp các vụ tranh chấp đơn giản, tình tiết rõ ràng, việc áp dụng pháp luật không phức tạp, Hiến pháp năm 2013 cho phép không áp dụng nguyên tắc này. Pháp luật tố tụng cụ thể hóa các trường hợp đó dưới thuật ngữ "thủ tục rút gọn" mà việc xét xử sơ thẩm chỉ do thẩm phán thực hiện. Tất nhiên, các trường hợp xét xử theo thủ tục rút gọn phải được quy định rõ trong pháp luật tố tụng.[1]

3.4. Xét xử công khai

Nguyên tắc này được hình thành với tinh thần bao trùm là "tòa án không những có nhiệm vụ thi hành công lí mà còn phải cho thấy công lí đã được thi hành". Vì vậy, nội dung chủ đạo của nguyên tắc là công việc xét xử của tòa án phải được tổ chức sao cho công chúng có thể tham dự được và thông tin về việc xét xử đến với công chúng một cách tối đa. Nội dung này thể hiện ở một số khía cạnh cụ thể sau:

Thứ nhất, trước khi xét xử mỗi vụ án, tòa án phải công khai địa điểm, thời gian xét xử để công chúng được biết nếu quan tâm.

Thứ hai, phiên xử phải được tổ chức công khai để người dân

[1] Chương XIV Luật tố tụng hành chính năm 2015; Chương XVIII Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015; Chương XXXI Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

tham dự nếu có nhu cầu. Tòa án không được từ chối người dân thực hiện quyền này, trừ các trường hợp được phép xét xử kín theo quy định của pháp luật. Trong trường hợp vì lí do bất khả kháng mà tòa án không đáp ứng được (ví dụ, phòng xử án đã chật...), thì tòa án phải áp dụng các biện pháp để người dân theo dõi được diễn biến của phiên tòa.

Thứ ba, trong quá trình xét xử, có một số công đoạn có thể được thực hiện không công khai (ví dụ, khi nghị án, khi hòa giải các bên), song bản án phải được tuyên công khai và công bố để mọi người biết và nghiên cứu nếu muốn.

Thứ tư, tòa án phải đưa ra phân tích, lập luận, lí do cho mỗi phán quyết của mình và viết rõ lập luận, lí do đó trong bản án được công bố, làm sao phải cho người dân thấy mỗi quyết định của tòa án đều phải có lí lẽ được phân tích và lập luận một cách rõ ràng.

Thứ năm, nguyên tắc xét xử công khai không mang tính tuyệt đối. Trong một số trường hợp đặc biệt, có lí do chính đáng, tòa án có thể tiến hành xét xử kín. Các trường hợp đó bao gồm: (1) để bảo đảm không lộ bí mật nhà nước; (2) để bảo đảm thuần phong, mỹ tục của dân tộc; (3) để bảo vệ người chưa thành niên; (4) giữ bí mật đời tư theo yêu cầu chính đáng của đương sự.[1]

Nguyên tắc xét xử công khai có ý nghĩa vô cùng lớn và đa chiều đối với hoạt động của tòa án nói riêng và hệ thống tư pháp nói chung:

Thứ nhất, xét xử công khai là một phương thức kiểm soát việc thực hiện quyền tư pháp của tòa án. Khi người dân được tham dự các phiên xử của tòa án họ sẽ trực tiếp đánh giá được mức độ thuyết phục, sự có lí trong hoạt động xét xử. Đặc biệt, khi bản án và lập luận được công khai thì bất kì ai vào bất kì lúc nào cũng có thể đánh giá được lí lẽ trong hoạt động của tòa án. Các bản án

[1] Khoản 2 Điều 11 Luật tổ chức TAND năm 2014.

cũng được lưu lại như bằng chứng rõ ràng để đánh giá sự đúng đắn trong công tác xét xử của tòa án. Sự công khai làm cho thẩm phán phải hết sức cẩn trọng với công tác của mình, xét xử phải thật sự khách quan, trình độ lập luận phải thực sự thuyết phục, bởi nếu không thì với các bản án được lưu lại lúc nào cũng có thể phát hiện và truy cứu trách nhiệm của thẩm phán.

Thứ hai, xét xử công khai là một cách thức làm cho người dân thấy rõ sự hiện diện của công lí trong xã hội, qua đó trực tiếp ghi nhận và đánh giá việc thực hiện nhiệm vụ thi hành công lí của tòa án. Khi xét xử, tòa án thi hành công lí đối với người dân. Khi thực hiện xét xử công khai, người dân chứng kiến được công lí mà tòa án thi hành, đồng thời thấy rằng có sự hiện diện của công lí trong xã hội, từ đó có niềm tin vào công lí, vào tòa án để rồi người dân không tự xử lấy tranh chấp của mình mà nhờ vào tòa án xét xử một cách hòa bình. Tranh chấp không chuyển thành xung đột và trật tự xã hội nhờ vậy được bảo đảm.

Thứ ba, nguyên tắc xét xử công khai góp phần nâng cao ý thức pháp luật của người dân. Khi người dân tham dự phiên tòa và lí lẽ của các bản án được công khai được bình luận bởi báo chí và xã hội, người dân thực sự thấy được ý nghĩa và sự gần gũi của pháp luật trong cuộc sống hàng ngày và từ đó hình thành ý thức tuân thủ pháp luật một cách tự nhiên.

Thứ tư, tòa án thực hiện nguyên tắc xét xử công khai cũng đồng thời bảo đảm quyền cơ bản hiến định của người dân - quyền được xét xử công khai.[1] Tất nhiên, quyền được xét xử công khai có phạm vi bao trùm rất rộng, không chỉ đối với công đoạn xét xử mà tất cả các công đoạn khác của quy trình tố tụng tư pháp. Tuy nhiên, sự công khai trong hoạt động xét xử là nhân tố quan trọng nhất để bảo đảm quyền này, đặc biệt đối với tư pháp hình sự. Xét

[1] Quyền này được quy định tại khoản 2 Điều 31 Hiến pháp năm 2013.

xử công khai tất yếu đòi hỏi công khai kết luận điều tra, lập luận của bên buộc tội, lập luận của bên gỡ tội..., từ đó nội dung, chất lượng của các công đoạn trong tố tụng hình sự được phơi bày và được đánh giá.

3.5. Xét xử tập thể

Theo nguyên tắc này, công việc xét xử tại các tòa án của Việt Nam được thực hiện bởi các hội đồng xét xử. Các hội đồng xét xử do chánh án các tòa án tương ứng thành lập để trực tiếp xét xử một vụ án cụ thể. Khi tòa án xét xử sơ thẩm, hội đồng xét xử sơ thẩm thường gồm 1 thẩm phán và 2 hội thẩm hoặc 2 thẩm phán và 3 hội thẩm;[1] khi tòa án xét xử phúc thẩm, hội đồng xét xử phúc thẩm thường gồm 3 thẩm phán;[2] khi xét xử giám đốc thẩm, hội đồng xét xử bao gồm 3, 5 thẩm phán hoặc nhiều hơn.[3] Hội đồng xét xử ra phán quyết đối với một vụ án theo nguyên tắc đa số và bản án được coi là quyết định của tòa án nơi thành lập hội đồng xét xử mà không cần sự phê chuẩn của chánh án tòa án đó. Như vậy, trên thực tế, chính hội đồng xét xử với sự hiện diện của thẩm phán và hội thẩm mới là chủ thể thực hiện công việc xét xử còn tòa án là nơi tiến hành xét xử.

Nguyên tắc này được cho là bảo đảm công việc xét xử của tòa án được thực hiện một cách chính xác, bởi vì trí tuệ tập thể sẽ giúp xem xét vấn đề một cách kỹ càng hơn và do đó phán quyết có cơ sở vững chắc hơn.

Tuy nhiên, áp dụng nguyên tắc xét xử tập thể cũng đòi hỏi thời gian và nguồn lực cho các thủ tục hành chính, hậu cần và nghị án. Đối với những vụ án đơn giản và có tình tiết rõ ràng thì

[1] Điều 154 Luật tố tụng hành chính năm 2015; Điều 63 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015.
[2] Điều 222 Luật tố tụng hành chính năm 2015; Điều 64 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015; Điều 254 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.
[3] Điều 66 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015; Điều 266 Luật tố tụng hành chính năm 2015; Điều 382 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

các thủ tục đó có thể gây lãng phí không cần thiết. Do đó, Hiến pháp năm 2013 cũng cho phép ngoại lệ đối với nguyên tắc này đối với các vụ án đơn giản, tình tiết rõ ràng. Trong những trường hợp đó, pháp luật tố tụng cho phép áp dụng thủ tục rút gọn với chỉ 1 thẩm phán thực hiện nhiệm vụ xét xử.[1]

3.6. Bảo đảm tranh tụng trong xét xử

Hệ thống tư pháp của Việt Nam trước Hiến pháp năm 2013 được xây dựng và hoạt động theo mô hình tố tụng *thẩm cứu* truyền thống. Theo đó, khi một vụ tranh chấp xảy ra, các cơ quan của nhà nước như tòa án, điều tra, viện kiểm sát đóng vai trò và có nhiệm vụ chính trong việc xử lí và đưa ra phán quyết. Vai trò của các bên tranh chấp và luật sư đại diện chỉ là thứ yếu. Thậm chí, trước đây có giai đoạn luật sư còn được coi là chỉ có vai trò "bổ trợ tư pháp". Điều này thể hiện đặc biệt rõ trong tư pháp hình sự, nơi mà tòa án, viện kiểm sát, cơ quan điều tra được gọi là "cơ quan tiến hành tố tụng", còn luật sư và các bên liên quan chỉ được coi là "người tham gia tố tụng". Các cơ quan tiến hành tố tụng là những người "dẫn dắt", "chi phối" quá trình tố tụng hình sự và "kiểm soát" bộ hồ sơ của vụ án. Luật sư luôn gặp khó khăn để khẳng định vai trò bào chữa của mình trong quá trình tố tụng. Việc quá xem nặng vai trò của của các cơ quan nhà nước và xem nhẹ vai trò của luật sư cũng như các bên dẫn tới xu hướng chủ quan, duy ý chí khi xử lí các vụ tranh chấp, từ đó dẫn tới tỷ lệ cao bản án oan, sai. Trong các vụ án dân sự và hành chính, việc xem nhẹ vai trò của các bên cũng như luật sư bảo vệ quyền lợi cho các bên cũng dễ dẫn tới sự chủ quan, duy ý chí của thẩm phán khi xét xử.

Để khắc phục tình trạng trên, Hiến pháp năm 2013 đã quy định nguyên tắc bảo đảm tranh tụng trong xét xử. Đây là nguyên

[1] Khoản 4 Điều 103 Hiến pháp năm 2013; Điều 249 Luật tố tụng hành chính năm 2015; Điều 65 Bộ luật tố tụng dân sự năm 2015; Điều 463 Bộ luật tố tụng hình sự năm 2015.

tắc mới trong hoạt động của tòa án Việt Nam. Nguyên tắc này có 2 nội dung cơ bản sau:

Thứ nhất, nền tảng của hệ thống tố tụng Việt Nam vẫn theo mô hình tố tụng *thẩm cứu*, song vai trò tranh biện của các bên phải được tăng cường trong quá trình xét xử. Nói cách khác, tinh thần của nguyên tắc "bảo đảm tranh tụng" là tòa án phải thực sự coi trọng sự tranh biện giữa các bên trong quá trình xét xử. Thông thường, các bên trong vụ án hình sự là viện kiểm sát - buộc tội và luật sư/người bào chữa - gỡ tội; trong vụ án dân sự, kinh tế, lao động là nguyên đơn và bị đơn; trong vụ án hành chính là người khởi kiện - người dân và người bị kiện - cơ quan hành chính nhà nước bị kiện. Nguyên tắc tranh tụng yêu cầu các bên phải được tranh tụng công bằng và bình đẳng với nhau trước tòa án. Yêu cầu này tưởng chừng đơn giản, song nó kéo theo hàng loạt những yêu cầu khác mà pháp luật tố tụng phải quy định (ví dụ, quyền tiếp cận ngang bằng đối với hồ sơ vụ án, quyền được gặp thân chủ vào bất kì lúc nào, quyền được đối xử bình đẳng trong phiên xét xử...). Chỉ khi làm được điều đó thì tòa án mới có cơ hội lắng nghe ý kiến, lập luận từ các chiều khác nhau để trên cơ sở đó đưa ra quyết định đúng đắn, qua đó tránh chủ quan, duy ý chí dẫn tới các bản án oan, sai.

Thứ hai, hội đồng xét xử phải lắng nghe các bên tranh biện trong phiên xét xử và phán quyết chủ yếu dựa trên lí lẽ mà các bên đưa ra. Đương nhiên, trong hệ thống tố tụng của Việt Nam, thành viên hội đồng xét xử luôn nghiên cứu trước hồ sơ và do đó đã hình thành quan điểm về vụ việc trước khi phiên xét xử diễn ra. Mặc dù vậy, tại phiên xét xử, tức là nơi các bên đưa ý kiến tranh luận về vụ việc, thẩm phán và hội thẩm phải thực sự lắng nghe ý kiến các bên, coi trọng ý kiến các bên như nhau để trên cơ sở đó ra phán quyết phù hợp, cho dù phán quyết đó có thể không giống với quan điểm của mình trước khi xét xử.

Từ góc độ lí luận cũng như thực tiễn, nguyên tắc bảo đảm tranh tụng có phạm vi tác động không chỉ đối với tòa án mà đối với cả quá trình tố tụng nói chung, đặc biệt là tố tụng hình sự. Bởi lẽ, tố tụng hình sự liên quan tới nhiều cơ quan nhà nước và gồm nhiều công đoạn như khởi tố, truy tố rồi mới tới xét xử. Nguyên tắc bảo đảm tranh tụng đòi hỏi đề cao vai trò của luật sư ngang bằng với viện kiểm sát không chỉ trong giai đoạn xét xử mà cả các giai đoạn tố tụng trước đó. Tất nhiên, là cơ quan nhà nước, viện kiểm sát có những đặc quyền mà luật sư khó có thể có. Tuy nhiên, về cơ bản luật sư và viện kiểm sát phải có các quyền ngang nhau để có thể tạo ra một sự tranh tụng công bằng khi xét xử.

3.7. Xét xử hai cấp

Nguyên tắc này bắt nguồn từ một giá trị tiến bộ trong hệ thống tư pháp châu Âu lục địa mà đại diện là Cộng hòa Pháp, đó là người dân có quyền yêu cầu tòa án xét xử lần thứ hai đối với tranh chấp của mình nếu chưa bị thuyết phục bởi lần xét xử đầu tiên. Tòa án tuân thủ nguyên tắc hai cấp xét xử chính là để bảo đảm thực hiện quyền được xét xử hai lần của người dân.[1]

Hiện nay, nguyên tắc xét xử hai cấp được quy định tại khoản 6 Điều 103 Hiến pháp năm 2013, cụ thể hóa bởi Điều 6 Luật tổ chức TAND năm 2014 và các luật tố tụng. Nội dung chính của nguyên tắc này như sau:

Thứ nhất, khi tòa án đã kết thúc xét xử sơ thẩm đối với vụ án mà một trong hai bên chưa hài lòng với phán quyết sơ thẩm thì có thể yêu cầu tòa án cấp trên xét xử phúc thẩm đối với vụ án. Việc yêu cầu được xét xử phúc thẩm là quyền của các bên đương sự và tòa án có nghĩa vụ đáp ứng; nếu kháng cáo phúc thẩm đã được đưa ra một cách hợp pháp thì tòa án không có quyền từ chối xét

[1] Tô Văn Hòa, "Nguyên tắc hai cấp xét xử, tác động của nguyên tắc tới tổ chức hệ thống tòa án và góp ý các quy định tương ứng trong Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992", *Tạp chí Luật học*, số 7/2013, tr. 7.

xử phúc thẩm. Đó là lí do khoản 1 Điều 6 Luật tổ chức TAND năm 2014 quy định: *"Bản án, quyết định sơ thẩm bị kháng cáo, kháng nghị thì vụ án phải được xét xử phúc thẩm"*. Phạm vi của xét xử phúc thẩm căn cứ vào phạm vi yêu cầu xét xử phúc thẩm của các bên. Như vậy, hai cấp xét xử ở đây là cấp sơ thẩm và cấp phúc thẩm. Cần lưu ý là giám đốc thẩm không phải là thủ tục xét xử lại vụ án mà là xem xét lại bản án, quyết định của tòa án đã có hiệu lực pháp luật song có dấu hiệu vi phạm pháp luật hoặc áp dụng sai pháp luật. Do đó, nguyên tắc hai cấp xét xử không áp đặt lên tòa án nghĩa vụ xem xét lại bản án theo thủ tục giám đốc thẩm cho dù các bên đương sự có yêu cầu.

Thứ hai, các bản án sơ thẩm sau khi được hội đồng xét xử tuyên án chưa có hiệu lực pháp luật ngay. Các bên luôn có một khoảng thời gian, thường là 15 ngày, để kháng cáo phúc thẩm. Hết khoảng thời gian đó mà không có kháng cáo thì các bên được coi là bị thuyết phục bởi bản án sơ thẩm và do đó bản án sơ thẩm có hiệu lực. Nếu trong khoảng thời gian đó các bên thực hiện quyền kháng cáo phúc thẩm thì phần bản án sơ thẩm bị kháng cáo sẽ bị coi là không có hiệu lực và sẽ được xử phúc thẩm. Sau khi tòa án phúc thẩm xét xử thì quyền được xét xử hai lần đã được đáp ứng và bản án phúc thẩm có hiệu lực ngay sau khi tuyên. Quyền kháng cáo của các bên chấm dứt.

Thứ ba, nguyên tắc hai cấp xét xử cũng có nghĩa là tương ứng với quyền 2 lần đi tìm công lí, là nghĩa vụ của tòa án đem lại công lí qua tối đa hai lần xử án. Khi bản án đã có hiệu lực mà bị phát hiện có sai sót thì tòa án phải chịu trách nhiệm với những sai sót đó và bồi thường nếu phát sinh thiệt hại cho các bên.

Về mặt tổ chức, nguyên tắc hai cấp xét xử cũng yêu cầu hệ thống tòa án phải được tổ chức thành các cấp tòa án để phục vụ các cấp xét xử, theo đó thủ tục xét xử phúc thẩm phải được thực hiện bởi cấp tòa án là cấp trên của cấp tòa án đã xét xử sơ thẩm.

Nói cách khác, hệ thống tòa án phải được tổ chức sao cho không xảy ra trường hợp một tòa án đồng thời xét xử sơ thẩm và phúc thẩm đối với cùng vụ việc.

3.8. Bảo đảm quyền bảo vệ pháp lí của các bên

Nguyên tắc này được quy định tại khoản 7 Điều 103 Hiến pháp năm 2013: *"Quyền bào chữa của bị can, bị cáo, quyền bảo vệ lợi ích hợp pháp của đương sự được bảo đảm"*. Mặc dù quy định đề cập trước tiên tới quyền bào chữa của bị can, bị cáo, nguyên tắc này có phạm vi áp dụng đối với tòa án khi xét xử tất cả các loại vụ việc chứ không chỉ vụ việc hình sự. Nội dung của nguyên tắc như sau:

Thứ nhất, người dân có quyền được bảo vệ về mặt pháp lí trước tòa án. Mỗi vụ tranh chấp trước tòa án đều có thể được coi là một cuộc chiến pháp lí giữa hai bên đối tụng. Để chiến thắng trong cuộc chiến pháp lí này, các bên sử dụng lí lẽ dựa trên pháp luật thay vì dùng vũ lực. Quyền được bảo vệ pháp lí chính là quyền được sử dụng pháp luật đưa ra lí lẽ để bảo vệ các quyền hợp pháp của mình. Quyền được bảo vệ pháp lí còn bao gồm cả quyền được hiện diện trước tòa án trong phiên xét xử, được trình bày quan điểm và được tòa án lắng nghe, cân nhắc.

Thứ hai, người dân có quyền được thuê luật sư hoặc người đại diện để thực hiện bảo vệ pháp lí cho mình. Về lí thuyết, quyền bảo vệ pháp lí bao gồm quyền tự mình hoặc nhờ người khác đưa ra lí lẽ để bảo vệ mình. Trong tố tụng hình sự, quyền được bảo vệ của bị can, bị cáo chính là quyền tự bào chữa hoặc có luật sư bào chữa. Các đương sự khác trong vụ án hình sự và các bên trong các vụ án dân sự, kinh tế, lao động, hành chính có quyền tự mình hoặc có luật sư bảo vệ pháp lí cho mình. Vế thứ hai của mệnh đề trên là hết sức quan trọng. Bởi lẽ, khi vướng vào tranh chấp pháp lí thì các bên thường không đủ sáng suốt hoặc chuyên môn pháp lí để tự bảo vệ cho mình. Do đó họ phải nhờ tới những người mà họ tin

tưởng, thường là luật sư - người có chuyên môn và chuyên nghiệp trong lĩnh vực pháp luật. Với tư cách đại diện cho một bên tranh chấp, vai trò của luật sư trong hệ thống tư pháp cũng quan trọng như thẩm phán hay kiểm sát viên. Luật sư yếu có nghĩa là lợi ích chính đáng của một bên có nguy cơ không được bảo vệ một cách công bằng và do đó công lí khó có thể được thi hành. Vì vậy, nguyên tắc "bảo đảm quyền được bảo vệ pháp lí của các bên" yêu cầu pháp luật phải quy định cho luật sư những quyền hạn đủ mạnh để đại diện và bảo vệ cho thân chủ của mình trước tòa án.

Thứ ba, tòa án, với tư cách là cơ quan xét xử, có nghĩa vụ bảo đảm quyền được bảo vệ pháp lí của các bên. Tòa án không được xét xử vắng mặt trong các vụ án có thể ảnh hưởng tới lợi ích của các bên. Tòa án phải thông báo cho các bên biết quyền được bảo vệ pháp lí của mình. Khi các bên viện dẫn và thực hiện quyền này thì tòa án phải tôn trọng; khi quyền này bị các cơ quan nhà nước hoặc các bên có liên quan xâm phạm thì tòa án phải bảo vệ. Chính tòa án chứ không phải cơ quan nào khác có trách nhiệm bảo đảm quyền được bảo vệ pháp lí của các bên, bởi lẽ tòa án là cơ quan phân xử tranh chấp, cơ quan bảo vệ công lí. Mặt khác, việc bảo đảm quyền được bảo vệ pháp lí của các bên cũng giúp hoạt động xét xử của tòa án hiệu quả hơn. Tòa án không thể xét xử áp đặt, một chiều. Khi các bên đưa ra lí lẽ bảo vệ mình thì tòa án phải lắng nghe, cũng có nghĩa là tòa án có thêm cơ sở để đưa ra phán quyết đúng đắn cho tranh chấp mà mình đang xử lí.

4. CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA HỆ THỐNG TÒA ÁN NHÂN DÂN

4.1. Tòa án nhân dân với tư cách một hệ thống cơ quan

Giai đoạn trước Cách mạng tháng Tám năm 1945 ở Việt Nam chưa có hệ thống tòa án thực sự. Trong suốt chiều dài lịch sử phong kiến, các tranh chấp giữa người dân với nhau hoặc các vụ phạm tội hình sự được xét xử bởi chính các quan cai trị ở các địa phương chứ không phải là các thẩm phán chuyên biệt. Ở Nam Kỳ

và một số địa phương khác, Thực dân Pháp thành lập một số tòa án riêng biệt song chỉ xét xử các vụ kiện tụng liên quan tới người Pháp và những người nước ngoài có địa vị pháp lí tương tự. Ở Bắc Kỳ và Trung Kỳ, Thực dân Pháp vẫn áp dụng cơ chế giải quyết tranh chấp cũ, với nhiều sự miệt thị và phân biệt đối xử đối với người Việt Nam.[1] Chỉ đến khi Cách mạng tháng Tám năm 1945 thành công, một hệ thống tòa án đúng nghĩa mới được thành lập để xét xử một cách công bằng và bình đẳng các tranh chấp trên lãnh thổ Việt Nam. Kể từ đó, hệ thống tòa án của Việt Nam đã trải qua những giai đoạn phát triển thăng - trầm cho tới ngày nay.

Hệ thống TAND hiện nay bao gồm các tòa án được sắp xếp theo thứ bậc như một kim tự tháp, ở mỗi thứ bậc bao gồm một hay một số tòa án có vị trí ngang nhau được gọi là "cấp tòa án". Hiện có 4 cấp tòa án. Ở cấp cao nhất của hệ thống tòa án là TANDTC. Ở dưới TANDTC chia thành hai nhánh tòa án không đều nhau về quy mô. Mỗi nhánh đều có 3 cấp tòa án:

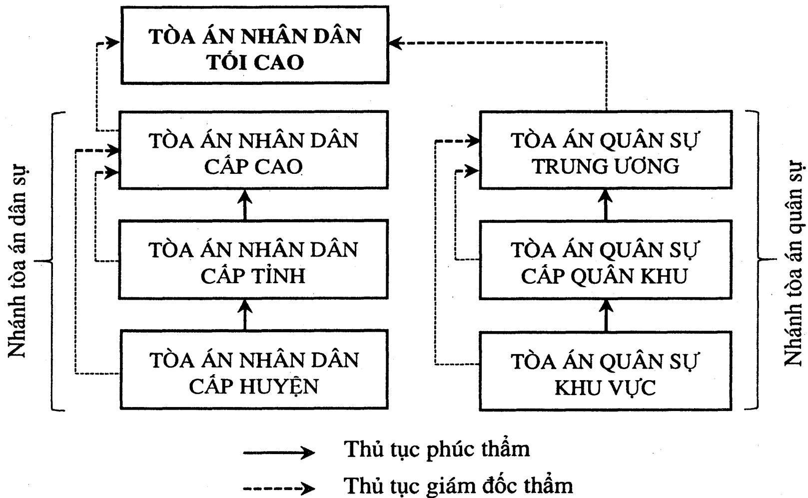
- Nhánh thứ nhất có thể được gọi là nhánh tòa án dân sự (Hình 14.1). Sở dĩ gọi là tòa án dân sự là bởi vì các tòa án thuộc nhánh này giải quyết các tranh chấp trong nhân dân, bao gồm các tranh chấp theo pháp luật dân sự, hình sự, kinh tế, hôn nhân, gia đình, lao động, hành chính. Ở cấp thấp nhất là các TAND cấp huyện, được thành lập ở tất cả các đơn vị hành chính cấp huyện[2]. Phía trên là các TAND cấp tỉnh, được thành lập ở tất cả các đơn vị hành chính cấp tỉnh.[3] Phía trên TAND cấp tỉnh và dưới TANDTC là các TANDCC. Hiện có 3 TANDCC được bố trí ở Hà Nội, Đà Nẵng và thành phố Hồ Chí Minh với phạm vi thẩm quyền bao trùm các tỉnh trong địa bàn tương ứng ở miền Bắc, Trung, Nam. Trong tương lai có thể có thêm các TANDCC.

---

[1] Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam,* Tủ sách Đại học Sài Gòn, 1973, tr. 401- 465.

[2] Các đơn vị hành chính cấp huyện gồm huyện, quận, thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc thành phố trực thuộc trung ương, thị xã.

[3] Các đơn vị hành chính cấp tỉnh gồm tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương.



Hình 14.1. Sơ đồ hệ thống tòa án nhân dân Việt Nam

- Nhánh thứ hai là nhánh tòa án quân sự (Hình 14.1). Các tòa án thuộc nhánh này chỉ xét xử các vụ việc hình sự mà bị cáo là quân nhân tại ngũ.[1] Nhánh này cũng bao gồm 3 cấp tòa án song không được thành lập theo đơn vị hành chính lãnh thổ mà theo đơn vị trong quân đội. Ở cấp thấp nhất là các tòa án quân sự khu vực; phía trên là các tòa án quân sự cấp quân khu và tương đương (ví dụ: tòa án quân sự binh chủng, quân chủng); trên nữa là Tòa án quân sự trung ương.

Có thể thấy, do thẩm quyền hẹp cùng với số lượng các tòa án ít nên các tòa án quân sự chiếm tỷ trọng rất nhỏ trong hệ thống tòa án của Việt Nam. Trong khi đó các tòa án thuộc nhánh dân sự chiếm phần rất lớn do số lượng tòa án nhiều và thẩm quyền xét xử rộng khắp các tranh chấp trong xã hội. Vì vậy, trên thực tế, thuật

[1] Điều 49 Luật tổ chức TAND năm 2014.

ngữ "Hệ thống tòa án nhân dân" vẫn thường được dùng để chỉ nhánh tòa án dân sự hợp cùng với TANDTC.

Bên cạnh tổ chức theo cấp hành chính lãnh thổ, các tòa án của Việt Nam còn được tổ chức theo cấp xét xử. Cấp xét xử là thứ tự lần và tính chất giải quyết vụ việc. Hiện trong hệ thống tòa án Việt Nam có 3 cấp xét xử là xét xử sơ thẩm, xét xử phúc thẩm và xử giám đốc thẩm, tái thẩm. Sơ thẩm là cấp xét xử lần đầu đối với vụ tranh chấp. Phúc thẩm là cấp xét xử lần thứ hai đối với vụ tranh chấp đã được xét xử lần đầu song bản án chưa có hiệu lực và các bên sử dụng quyền kháng cáo hoặc VKSND thực hiện quyền kháng nghị. Sơ thẩm và phúc thẩm là hai cấp xét xử vụ việc, có nghĩa là ở các lần xét xử này tòa án phải đưa ra phán quyết ai đúng, ai sai trong vụ tranh chấp và chế tài pháp lí tương ứng đối với vi phạm. Cấp giám đốc thẩm, tái thẩm thực chất không phải là cấp xét xử vụ án. Ở cấp này, tòa án không phán quyết trực tiếp ai đúng, ai sai trong các bên đương sự mà phán quyết về việc bản án, quyết định đã có hiệu lực của tòa án cấp dưới sai ở chỗ nào và tại sao sai. Nói ngắn gọn, đối tượng xét xử của tòa án sơ thẩm và phúc thẩm là bản thân tranh chấp, còn của tòa án giám đốc thẩm, tái thẩm là tính đúng đắn của bản án sơ thẩm, phúc thẩm đã có hiệu lực.

Tòa án Việt Nam được tổ chức theo cấp xét xử có nghĩa là mỗi tòa án được quy định thẩm quyền xét xử riêng, được quy định cụ thể trong pháp luật tố tụng. Tuy vậy, thẩm quyền xét xử của các tòa án được xác định chung như sau (Hình 14.1):

- TAND cấp huyện chỉ có thẩm quyền xét xử sơ thẩm bởi lẽ đây đã là cấp tòa án thấp nhất của hệ thống tòa án. Có thể coi TAND cấp huyện là "cỗ máy" xét xử sơ thẩm chính. Số lượng các vụ việc thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của các TAND cấp huyện là rất lớn.

- TAND cấp tỉnh có thẩm quyền xét xử sơ thẩm đối với những

vụ việc không thuộc thẩm quyền xét xử sơ thẩm của TAND cấp huyện, đồng thời có thẩm quyền xét xử phúc thẩm đối với những vụ việc do TAND cấp huyện xét xử mà bản án, quyết định chưa có hiệu lực bị kháng cáo, kháng nghị.

- TANDCC có thẩm quyền xét xử phúc thẩm đối với các vụ việc đã được xử sơ thẩm bởi TAND cấp tỉnh mà bản án, quyết định bị kháng cáo, kháng nghị khi chưa có hiệu lực. Bên cạnh đó, các TANDCC cũng có thẩm quyền xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm bản án, quyết định của tòa án cấp dưới đã có hiệu lực pháp luật.

- TANDTC có thẩm quyền xét xử giám đốc, tái thẩm đối với các bản án, quyết định đã có hiệu lực của các tòa án cấp dưới. Theo quy định của pháp luật tố tụng hiện hành thì TANDTC xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm đối với bản án, quyết định đã có hiệu lực của các TANDCC.

Mỗi tòa án trong hệ thống tòa án của Việt Nam có phạm vi thẩm quyền riêng về lãnh thổ và nội dung vụ việc. Mặc dù sắp xếp theo một hệ thống có thứ bậc song khó có thể nói tòa án nào là cấp dưới của TAND cấp trên theo nghĩa cấp dưới về mặt hành chính hoặc tầm quan trọng. TAND cấp huyện không thể bị coi là ít quan trọng hơn TAND cấp tỉnh bởi vì tranh chấp có được giải quyết dứt điểm ngay từ lần xử đầu tiên hay không phụ thuộc vào tòa án này. Cũng không thể nói TAND cấp tỉnh xử phúc thẩm khác với TAND cấp huyện xử sơ thẩm thì có nghĩa rằng TAND cấp huyện đã xử sai. Mỗi tòa án có phạm vi thẩm quyền riêng biệt, độc lập và tự chịu trách nhiệm khi tiến hành xét xử. Đây chính là nguyên tắc "các TAND được tổ chức độc lập theo thẩm quyền xét xử" quy định trong Luật tổ chức TAND hiện hành.[1]

4.2. Tổ chức hành chính của tòa án nhân dân các cấp

Mỗi cấp tòa án của Việt Nam đều được tổ chức như một "cỗ

[1] Điều 5 Luật tổ chức TAND năm 2014.

máy" với các bộ phận liên kết với nhau về mặt hành chính để tổ chức thực hiện chức năng của tòa án.

Tại TANDTC có Hội đồng thẩm phán TANDTC, bộ máy giúp việc và các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng. Đứng đầu Hội đồng thẩm phán TANDTC là Chánh án TANDTC. Đây là chức danh đứng đầu ngành tòa án. Giúp việc cho Chánh án TANDTC có một số Phó Chánh án TANDTC. Ngoài ra, Hội đồng thẩm phán TANDTC còn có một số thẩm phán TANDTC. Tổng số thành viên Hội đồng thẩm phán TANDTC không dưới 13 người và không quá 17 người. Bộ máy giúp việc của TANDTC có một số đơn vị mang tính chất hành chính, ví dụ Văn phòng, Vụ tổ chức cán bộ, Vụ pháp chế và quản lí khoa học v.v.. Những đơn vị này không có thẩm phán và không tổ chức xét xử.[1]

Tại TANDCC có Ủy ban thẩm phán TANDCC gồm từ 11 đến 13 thẩm phán[2], một số tòa chuyên trách gồm Tòa hình sự, Tòa dân sự, Tòa hành chính, Tòa kinh tế, Tòa lao động, Tòa gia đình và người chưa thành niên. Các đơn vị này đều là các đơn vị chuyên môn, có thẩm phán làm việc và trực tiếp tổ chức xét xử các vụ án. Ủy ban thẩm phán thực hiện thẩm quyền xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm; các tòa chuyên trách tổ chức xét xử phúc thẩm đối với các vụ việc có bản án, quyết định sơ thẩm chưa có hiệu lực của TAND cấp tỉnh trực thuộc. Xếp theo thứ bậc hành chính, đứng đầu TANDCC là Chánh án, giúp việc có một số Phó Chánh án sau đó là các Chánh tòa chuyên trách, giúp việc có một số Phó Chánh tòa. Bên cạnh các đơn vị chuyên môn, TANDCC còn có một số đơn vị hành chính giúp việc, ví dụ Văn phòng, Phòng tổ chức cán bộ v.v..[3]

Tại TAND cấp tỉnh được tổ chức tương tự TANDCC, gồm có Ủy ban thẩm phán TAND cấp tỉnh, một số tòa chuyên trách gồm

[1] Điều 21, khoản 1 Điều 22 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[2] Khoản 1 Điều 31 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[3] Điều 30, 31 Luật tổ chức TAND năm 2014.

Tòa hình sự, Tòa dân sự, Tòa hành chính, Tòa kinh tế, Tòa lao động, Tòa gia đình và người chưa thành niên và bộ máy giúp việc. Tuy nhiên, khác với TANDCC, tại TAND cấp tỉnh chỉ có các tòa chuyên trách là đơn vị tổ chức xét xử các vụ việc thuộc thẩm quyền của TAND cấp tỉnh, tức là xét xử cả cấp sơ thẩm và phúc thẩm. Ủy ban thẩm phán và các đơn vị khác chỉ là các đơn vị hành chính. Đứng đầu TAND cấp tỉnh cũng là Chánh án, giúp việc có một số Phó Chánh án, sau đó là các Chánh tòa, giúp việc có Phó Chánh tòa.[1]

Tại TAND cấp huyện hiện nay chưa được tổ chức thành các đơn vị chuyên môn như hai cấp tòa án trên, mặc dù pháp luật hiện hành cho phép như vậy.[2] Ngoài các thẩm phán, TAND cấp huyện có bộ máy giúp việc. Đứng đầu TAND cấp huyện là Chánh án, giúp việc có Phó Chánh án.[3]

4.3. Tổ chức xét xử tại tòa án nhân dân các cấp

Tổ chức hành chính của tòa án không đồng nhất với tổ chức xét xử. Theo nguyên tắc xét xử theo đa số, mỗi khi thụ lí một vụ việc thì Chánh án hoặc Chánh tòa của TAND ở các cấp thành lập các hội đồng để xét xử. Hội đồng xét xử, chứ không phải bản thân tòa án, mới chính là cơ quan thực hiện chức năng xét xử. Sau khi hội đồng xét xử tuyên án thì bản án đó được coi là bản án của tòa án tương ứng mà không cần chữ kí của lãnh đạo tòa án. Tất nhiên, nguyên tắc này có ngoại lệ, đó là khi áp dụng thủ tục rút gọn theo quy định của pháp luật tố tụng tương ứng thì chỉ có 1 thẩm phán thực hiện xét xử.

Thành phần của hội đồng xét xử khác nhau theo từng cấp xét xử và theo quy định của pháp luật tố tụng tương ứng. Tuy vậy, dưới sự chi phối của nguyên tắc xét xử sơ thẩm có hội thẩm tham

---

[1] Điều 38, 39 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[2] Khoản 1 Điều 45 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[3] Khoản 2, 3 Điều 45 Luật tổ chức TAND năm 2014.

gia thì hội đồng xét xử của TAND cấp huyện và hội đồng xét xử sơ thẩm của TAND cấp tỉnh thường có 1 thẩm phán và 2 hội thẩm nhân dân; hội đồng xét xử phúc thẩm của TAND cấp tỉnh và TANDCC thường có 3 hoặc 5 thẩm phán. Khi xét xử giám đốc thẩm tại TANDCC, hội đồng xét xử gồm 3 thẩm phán hoặc toàn thể Ủy ban thẩm phán của TANDCC.[1] Khi xét xử giám đốc thẩm, tái thẩm tại TANDTC, hội đồng xét xử gồm 5 thẩm phán hoặc toàn thể Hội đồng thẩm phán.[2]

5. THẨM PHÁN, HỘI THẨM VÀ CÁC CHỨC DANH HÀNH CHÍNH CHUYÊN MÔN TRONG TÒA ÁN

Làm việc trong TAND của Việt Nam có khá nhiều chức danh như: chánh án, phó chánh án, chánh tòa, phó chánh tòa, thẩm phán, hội thẩm, thư kí tòa án, thẩm tra viên. Bốn chức danh đầu tiên chỉ là chức danh hành chính chuyên môn. Các chức danh còn lại được gọi là chức danh tư pháp, tức là có liên quan trực tiếp hay gián tiếp tới việc thực hiện chức năng xét xử. Tuy nhiên, trực tiếp chịu trách nhiệm xét xử các vụ việc thì chỉ có thẩm phán và hội thẩm. Nếu một thẩm phán đồng thời là Chánh án thì khi ngồi trong hội đồng xét xử, thẩm phán đó mang tư cách thẩm phán chứ không phải tư cách Chánh án. Như vậy, thẩm phán và hội thẩm là hai chức danh trực tiếp tham gia hội đồng xét xử để thực hiện chức năng xét xử của tòa án. Cả hai chức danh này đều có thủ tục hình thành đặc biệt, phù hợp với yêu cầu chuyên môn đối với công việc của họ. Hai chức danh này có yêu cầu về trình độ khác nhau, có cách thức hình thành khác nhau theo "chế độ bổ nhiệm thẩm phán; bầu, cử hội thẩm".[3]

5.1. Thẩm phán

Thẩm phán là chức danh xét xử chuyên nghiệp và là công

[1] Điều 32 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[2] Điều 23 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[3] Điều 7 Luật tổ chức TAND năm 2014.

chức của nhà nước. Trong hội đồng xét xử, thẩm phán được coi là chuyên gia có trình độ chuyên môn cao về pháp luật. Thẩm phán đóng vai trò chính "gánh vác" chức năng xét xử của tòa án. Trong khi hội thẩm chỉ xuất hiện trong hội đồng xét xử sơ thẩm thì thẩm phán xuất hiện trong tất cả các hội đồng xét xử. Có thể nói, thẩm phán là sự hiện diện của nhà nước trong việc thực hiện chức năng xét xử. Đặc điểm và yêu cầu nổi bật đối với thẩm phán là phải có trình độ chuyên môn cao về pháp luật.

Hiện tại làm việc trong hệ thống tòa án có hàng nghìn thẩm phán được chia thành 4 ngạch xếp theo phẩm cấp từ trên xuống dưới gồm: Thẩm phán TANDTC, thẩm phán cao cấp, thẩm phán trung cấp và thẩm phán sơ cấp. Thẩm phán TANDTC chỉ làm việc ở TANDTC. Thẩm phán cao cấp có thể làm việc ở TANDCC và TAND cấp tỉnh. Thẩm phán trung cấp có thể làm việc ở TAND cấp tỉnh, TAND cấp huyện, tòa án quân sự cấp quân khu và tòa án quân sự khu vực. Thẩm phán sơ cấp có thể làm việc ở TANDTC và tòa án quân sự cấp quân khu, TAND cấp huyện và các tòa án quân sự khu vực.[1] Tất cả các thẩm phán của Việt Nam hiện nay đều làm việc theo nhiệm kì, theo đó khi bổ nhiệm lần đầu tiên thẩm phán có nhiệm kì 5 năm và các nhiệm kì tiếp theo có nhiệm kì 10 năm.[2]

Tiêu chuẩn để trở thành thẩm phán bao gồm tiêu chuẩn chung áp dụng đối với mọi ngạch thẩm phán và tiêu chuẩn riêng áp dụng đối với từng ngạch thẩm phán. Các tiêu chuẩn chung để trở thành thẩm phán bao gồm:[3]

- Các tiêu chuẩn về nhân thân - đạo đức: là công dân Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, bản lĩnh chính trị vững vàng, tinh thần bảo vệ công lí, liêm khiết, trung thực, có sức khỏe.

---

[1] Theo Điều 66 Luật tổ chức TAND năm 2014.

[2] Điều 74 Luật tổ chức TAND năm 2014.

[3] Theo Điều 67 Luật tổ chức TAND năm 2014.

- Các tiêu chuẩn về trình độ chuyên môn: có trình độ chuyên môn luật trở lên, đã được đào tạo nghiệp vụ xét xử, tức là có chứng chỉ đào tạo nghiệp vụ xét xử, có thời gian công tác thực tiễn pháp luật.

Các tiêu chuẩn riêng đối với từng ngạch thẩm phán chủ yếu thể hiện sự khác biệt về thâm niên và năng lực, bao gồm:[1]

- Đối với thẩm phán sơ cấp phải có thâm niên công tác pháp luật từ 5 năm trở lên, có năng lực xét xử, đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp.

- Đối với thẩm phán trung cấp phải có thâm niên thẩm phán sơ cấp từ đủ 5 năm trở lên hoặc kinh nghiệm công tác pháp luật từ 13 năm trở lên, có năng lực xét xử, đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán trung cấp.

- Đối với thẩm phán cao cấp phải có thâm niên thẩm phán trung cấp từ đủ 5 năm trở lên hoặc thời gian làm công tác pháp luật từ 18 năm trở lên, có năng lực xét xử những vụ án thuộc thẩm quyền của TANDCC hoặc tòa án quân sự trung ương, đã trúng tuyển kì thi tuyển chọn vào ngạch thẩm phán cao cấp.

- Đối với thẩm phán TANDTC phải có thâm niên thẩm phán cao cấp từ đủ 5 năm trở lên và có năng lực xét xử các vụ án thuộc thẩm quyền của TANDTC.

Có thể thấy, nhìn chung điều kiện trở thành thẩm phán chú trọng nhiều tới trình độ chuyên môn, cụ thể là thâm niên làm thẩm phán trước đó. Tuy nhiên, theo pháp luật hiện hành, điều kiện này không phải là tuyệt đối. Trong trường hợp cần thiết có thể tuyển chọn người chưa có thâm niên thẩm phán song có thâm niên công tác pháp luật. Thậm chí trong trường hợp cần thiết liên quan tới bố trí chức vụ lãnh đạo của bất kì tòa án nào hoặc để bổ nhiệm chức danh thẩm phán TANDTC thì ứng viên thẩm phán thậm chí

[1] Theo khoản 1 - 5 Điều 68, khoản 1 Điều 69 Luật tổ chức TAND năm 2014.

không cần có thâm niên công tác pháp luật.[1] Như vậy, tiêu chuẩn chuyên môn không phải lúc nào cũng được đề cao, đặc biệt hiện tại khi "thời gian làm công tác pháp luật" hiện đang được giải thích rất rộng, bao gồm hầu hết các nghề nghiệp trực tiếp hay gián tiếp liên quan tới pháp luật và không phải nghề nghiệp nào cũng có trình độ chuyên môn áp dụng pháp luật như nghề thẩm phán.[2]

Về mặt thủ tục hình thành, thẩm phán TANDTC và các thẩm phán còn lại đều do Chủ tịch nước là người bổ nhiệm cuối cùng, tuy nhiên trải qua hai quy trình riêng biệt. Đây chính là nội dung của "chế độ bổ nhiệm thẩm phán":

- Để trở thành thẩm phán TANDTC, ứng viên phải được Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia[3] chọn và đề nghị Chánh án TANDTC đề cử lên Quốc hội. Sau khi Quốc hội phê chuẩn đề cử của Chánh án TANDTC, Chủ tịch nước ra quyết định bổ nhiệm thẩm phán TANDTC.

- Để trở thành thẩm phán sơ cấp, trung cấp hoặc cao cấp, trước tiên ứng viên phải vượt qua kì thi tuyển tương ứng do Hội đồng

---

[1] Khoản 6 Điều 68, khoản 2 Điều 69 Luật tổ chức TAND năm 2014.

[2] Khoản 1 Điều 4 Thông tư liên tịch số 01/2011/TTLT-TANDTC-BQP-BNV ngày 20/10/2011 của TANDTC, Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ quy định: "Thời gian làm công tác pháp luật" là thời gian công tác liên tục kể từ khi được xếp vào một ngạch công chức theo quy định của pháp luật, bao gồm: Thư kí tòa án, thẩm tra viên ngành tòa án; kiểm tra viên, điều tra viên, kiểm sát viên ngành kiểm sát; trinh sát viên trung cấp trở lên, cảnh sát viên trung cấp trở lên của lực lượng cảnh sát nhân dân, trinh sát viên trung cấp trở lên của lực lượng an ninh nhân dân và điều tra viên trong lực lượng công an nhân dân; cán bộ điều tra, bảo vệ an ninh trong quân đội; chuyên viên, chấp hành viên, công chứng viên, thanh tra viên, cán bộ pháp chế, giảng viên về chuyên ngành luật; thời gian được bầu hoặc cử làm hội thẩm, thời gian làm luật sư cũng được coi là "thời gian làm công tác pháp luật".

[3] Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia bao gồm Chánh án TANDTC, 1 Phó Chánh án TANDTC, Chánh án tòa án quân sự trung ương, các chánh án TANDCC, 1 đại diện của lãnh đạo Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Văn phòng Chủ tịch nước, Bộ Tư pháp, Bộ Quốc phòng, Ban chấp hành Trung ương Hội luật gia Việt Nam. Chánh án TANDTC là Chủ tịch hội đồng này. (theo khoản 1 Điều 70 Luật tổ chức TAND năm 2014).

thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp[1] tổ chức. Sau khi đỗ kì thi này, ứng viên có thể được Hội đồng tuyển chọn, giám sát thẩm phán quốc gia chọn để đề nghị Chánh án TANDTC trình Chủ tịch nước quyết định bổ nhiệm vào ngạch thẩm phán tương ứng. Chủ tịch nước kí quyết định bổ nhiệm nếu đồng ý với đề nghị của Chánh án TANDTC.

5.2. Hội thẩm

Ở Việt Nam hiện nay có hai loại hội thẩm: hội thẩm nhân dân làm việc trong các TAND cấp huyện và TAND cấp tỉnh; hội thẩm quân nhân làm việc trong tòa án quân sự khu vực và tòa án quân sự cấp quân khu. Sự phân biệt giữa hai loại hội thẩm chỉ là sự phân loại theo tiêu chí tòa án mà họ phục vụ hơn là phân định giữa các ngạch cao thấp như đối với thẩm phán. Theo nguyên tắc "xét xử sơ thẩm có hội thẩm tham gia", hội thẩm đại diện cho "cái nhìn" của xã hội trong hoạt động xét xử sơ thẩm. Do đó, khác với thẩm phán, hội thẩm không phải là người xét xử chuyên nghiệp và không là công chức nhà nước. "Tính chất xã hội" của hội thẩm cũng làm cho tiêu chuẩn và thủ tục để trở thành hội thẩm có nhiều điểm đặc biệt.

Về mặt tiêu chuẩn, khác với thẩm phán, tiêu chuẩn để trở thành hội thẩm không đề cao tính chuyên môn mà đề cao uy tín trong cộng đồng dân cư bên cạnh các phẩm chất đạo đức khác. Về mặt chuyên môn, hội thẩm chỉ cần có kiến thức pháp luật và có hiểu biết xã hội, không cần có bằng cấp và chứng chỉ chuyên môn như thẩm phán.[2]

---

[1] Hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp gồm Chánh án TANDTC làm Chủ tịch; 01 Phó Chánh án TANDTC, đại diện lãnh đạo Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ là ủy viên. Danh sách ủy viên Hội đồng thi tuyển chọn thẩm phán sơ cấp, thẩm phán trung cấp, thẩm phán cao cấp do Chánh án TANDTC quyết định (theo khoản 1 Điều 73 Luật tổ chức TAND năm 2014).

[2] Theo Điều 85 Luật tổ chức TAND năm 2014.

Về thủ tục hình thành chức danh, hội thẩm nhân dân và hội thẩm quân nhân được hình thành bằng hai cách khách nhau:

- Hội thẩm nhân dân do HĐND tương ứng với cấp tòa án sơ thẩm bầu theo sự lựa chọn và giới thiệu của Ủy ban Mặt trận Tổ quốc Việt Nam cùng cấp.[1]

- Hội thẩm quân nhân của tòa án quân sự cấp quân khu do Chủ nhiệm Tổng cục chính trị Quân đội nhân dân Việt Nam cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương. Hội thẩm quân nhân tòa án quân sự khu vực do Chính ủy quân khu, quân đoàn, quân chủng, tổng cục hoặc cấp tương đương cử theo sự giới thiệu của cơ quan chính trị sư đoàn hoặc cấp tương đương.[2]

Hội thẩm cũng làm việc theo nhiệm kì giống thẩm phán, song thời gian nhiệm kì có sự khác biệt. Hội thẩm nhân dân có nhiệm kì theo nhiệm kì của Hội đồng nhân dân đã bầu ra mình còn hội thẩm quân nhân có nhiệm kì cố định 5 năm kể từ ngày được cử.

5.3. Các chức danh hành chính - chuyên môn trong Tòa án

Chức danh hành chính - chuyên môn là các chức danh hành chính có liên quan tới tổ chức công việc xét xử trong tòa án. Người nắm giữ các chức danh này đều là thẩm phán. Chức danh thẩm phán cho họ tư cách ngồi trong hội đồng xét xử, còn với chức danh hành chính - chuyên môn họ có một số nhiệm vụ, quyền hạn hành chính liên quan tới tổ chức công việc xét xử trong đơn vị mà họ phụ trách. Để phân biệt, trong tòa án Việt Nam còn có các chức danh hành chính thông thường, ví dụ Vụ trưởng, Cục trưởng, Chánh văn phòng. Các chức danh này thực hiện trách nhiệm hành chính thông thường, không thực hiện công tác tổ chức xét xử.

---

[1] Theo khoản 1 Điều 86 Luật tổ chức TAND năm 2014.

[2] Khoản 2, 3 Điều 86 Luật tổ chức TAND năm 2014.

** Chức danh hành chính - chuyên môn trong TANDTC*

Trong TANDTC hiện nay có hai chức danh hành chính - chuyên môn là Chánh án TANDTC và Phó Chánh án TANDTC.[1] Chánh án TANDTC là chức vụ đứng đầu TANDTC và cũng đồng thời đứng đầu toàn bộ hệ thống tòa án. Chánh án TANDTC do Quốc hội bầu theo đề cử của Chủ tịch nước. Nhiệm kì của Chánh án TANDTC theo nhiệm kì của Quốc hội và kết thúc vào thời điểm Quốc hội bầu Chánh án TANDTC nhiệm kì mới.[2]

Các Phó Chánh án TANDTC giúp việc theo sự phân công của Chánh án TANDTC. Phó Chánh án TANDTC là thẩm phán TANDTC, do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Chánh án TANDTC. Nhiệm kì của Phó Chánh án TANDTC là 5 năm kể từ ngày được bổ nhiệm.[3]

** Chức danh hành chính - chuyên môn trong TANDCC, TAND cấp tỉnh, TAND cấp huyện*

Trong các TANDCC, TAND cấp tỉnh, TAND cấp huyện đều có Chánh án là người đứng đầu tòa án. Giúp việc Chánh án là một số Phó Chánh án. Chánh án và Phó Chánh án của các tòa án đều do Chánh án TANDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức, đều có nhiệm kì quản lí 5 năm kể từ ngày được bổ nhiệm.

Trong cơ cấu, tổ chức của TANDCC và TAND cấp tỉnh có các tòa chuyên trách là các đơn vị hành chính - chuyên môn của tòa án. Đứng đầu các tòa chuyên trách là Chánh tòa, giúp việc có Phó Chánh tòa. Chánh tòa và Phó Chánh tòa đều do Chánh án của tòa án tương ứng bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

** Thẩm phán chủ tọa phiên tòa*

Như trên đã đề cập, hội đồng xét xử là thiết chế được thành lập để trực tiếp thụ lí, giải quyết một vụ án cụ thể. Thành viên hội

[1] Khoản 2 Điều 21 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[2] Điều 26 Luật tổ chức TAND năm 2014.
[3] Khoản 7 Điều 27, Điều 28 Luật tổ chức TAND năm 2014.

đồng xét xử do Chánh án của tòa án tương ứng chỉ định, đứng đầu có một thẩm phán chủ tọa phiên tòa. Một thẩm phán có thể đồng thời là thành viên, thậm chí chủ tọa một số hội đồng xét xử. Hội đồng xét xử không phải bộ phận thường trực của tòa án. Khi vụ án được giải quyết xong thì hội đồng xét xử chấm dứt nhiệm vụ. Như vậy, thẩm phán chủ tọa phiên tòa không phải là chức danh hành chính - chuyên môn theo nghĩa các chức danh trên đây. Chức danh này để chỉ người thẩm phán được giao nhiệm vụ chính trong việc giải quyết một vụ án cụ thể. Vị thẩm phán đó chủ trì quá trình xử lí vụ án bởi tòa án và có một số nhiệm vụ, quyền hạn liên quan tới việc tổ chức xét xử vụ án. Thẩm phán chủ tọa phiên tòa cũng là người thay mặt hội đồng xét xử kí xác nhận bản án. Khi vụ án được xét xử xong thì thẩm phán chủ tọa phiên tòa cũng kết thúc nhiệm vụ.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Mô tả cơ cấu tổ chức của hệ thống TAND của Việt Nam hiện nay. Cơ cấu tổ chức này khác với trước đây như thế nào?

2. Hãy luận về nhiệm vụ bảo vệ công lí của TAND.

3. Tại sao tòa án mà không phải cơ quan khác có nhiệm vụ bảo vệ công lí?

4. Hãy luận về vai trò của TAND trong xã hội. Liên hệ với những vấn đề đang phát sinh trong xã hội hiện nay.

5. Nhiệm vụ của TAND theo Hiến pháp năm 2013 khác với trước đây như thế nào?

6. Ý nghĩa của việc phân biệt nhiệm vụ của TAND và VKSND là gì?

7. Hãy luận về các nguyên tắc hoạt động của TAND hiện nay.

8. Tại sao đối với tòa án lại có nhiều nguyên tắc hoạt động như vậy? Giữa các nguyên tắc hoạt động và nhiệm vụ thi hành công lí của TAND có mối quan hệ với nhau như thế nào?

9. Phân tích quy trình hình thành thẩm phán và hội thẩm theo pháp luật hiện hành.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Aristotle, Chính trị (Politics), dịch bởi Benjamin Jowett, Nxb. Dover Puplication, Inc, New York, 2000.

2. John P. Dawson, A history of lay judges (Lịch sử thẩm phán không chuyên (hội thẩm - TG), Nxb. Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1960.

3. Teresa Delgado, John Doody, Kim Paffenroth, *Agustine and social justice* (Agustine và công lí xã hội), Nxb. Lexington Books, 2015.

4. Kenneth Deutsch và Joseph Fornieri, *An invitation to political thought* (Lời mời tới tư tưởng chính trị), Nxb. Thomson Wadsworth, 2009.

5. Basil Montagu, *The works of Francis Bacon: Lord High Chancellor of England,* Vol. 2, Philadelphia, A. Hart, late Carey $ Hart, 1851.

6. Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án - Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam,* Nxb. Lao động, 2007.

7. Eward Wavell Ridges, *Constitutional law of England* (Luật hiến pháp Anh Quốc), tái bản lần thứ 5, Nxb. Stevens & Sons, Limited, 1934.

8. Antonio Padoa Schinoppa (biên tập), *The trial jury in England, France, Germany 1700-1900* (Bồi thẩm xét xử ở Anh, Pháp, Đức giai đoạn 1700-1900), Nxb. Duncker & Humblot, Berlin, 1987.

9. Lysander Spooner, *Essay on the trial by jury* (Tiểu luận về xét xử bởi Bồi thẩm đoàn), John P. Jewett and Company, Boston, 1852.

10. Vũ Quốc Thông, *Pháp chế sử Việt Nam,* Tủ sách Đại học Sài Gòn, 1973.

11. Andrew Vincent, *The nature of political theory* (Bản chất của học thuyết chính trị), Nxb. Oxford University Press, 2007.

CHƯƠNG XV
VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

1. KHÁI QUÁT SỰ HÌNH THÀNH VÀ PHÁT TRIỂN CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Là một hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước, VKSND cùng với TAND được hình thành gắn liền với nhiệm vụ cách mạng của Nhà nước trong mỗi giai đoạn, góp phần đấu tranh chống mọi hành vi phạm tội nhằm bảo vệ lợi ích dân tộc, chế độ xã hội, quyền và lợi ích chính đáng của nhân dân. Trong lịch sử lập hiến Việt Nam, Hiến pháp năm 1946 chưa quy định thành lập cơ quan kiểm sát là một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước mà thuộc hệ thống cơ quan tư pháp. Tuy nhiên, trong quá trình phát triển của cách mạng, Nhà nước đã kịp thời ban hành những văn bản pháp luật quy định về tổ chức và hoạt động của cơ quan công tố.

Cách mạng tháng Tám thành công, Nhà nước Việt Nam dân chủ cộng hoà ra đời. Ngày 03/9/1945, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ban hành Sắc lệnh số 33-A quy định rõ: "*Mỗi khi bắt người phải thông báo ngay cho ông Biện lí biết*". Đây là văn bản pháp luật đầu tiên quy định về chức danh biện lí trong cơ quan công tố (còn gọi là thẩm phán buộc tội). Ngày 24/01/1946, Chủ tịch Chính phủ lâm thời ra Sắc lệnh số 13/SL về tổ chức các toà án và các ngạch thẩm phán. Điều 15 Sắc lệnh quy định: Toà án đệ nhị cấp

gồm có: một chánh án, một biện lí, một dự thẩm... Biện lí ngồi ghế công tố viên đọc cáo trạng. Sắc lệnh quy định có 7 hạng thẩm phán buộc tội tương ứng với 7 hạng thẩm phán xử án. Tiếp theo, trong Sắc lệnh số 51/SL ngày 17/4/1946 của Chủ tịch Chính phủ Việt Nam dân chủ cộng hoà ấn định thẩm quyền các toà án và phân công giữa các nhân viên trong toà án, trong đó dành Mục C quy định nhiệm vụ của biện lí như quyền khởi tố trạng (Điều 23), quyền kháng cáo (Điều 24), quyền đảm nhận công việc quản trị toà án, điều khiển và kiểm sát công việc của tất cả các nhân viên trong toà từ các vị thẩm phán xét xử (Điều 31).

Năm 1950, Đảng và Nhà nước tiến hành cuộc cải cách tư pháp, thành lập TAND các cấp. Tổ chức và hoạt động của viện công tố có sự thay đổi cơ bản. Điều 15 Sắc lệnh số 85/SL ngày 22/5/1950 về cải cách bộ máy tư pháp và luật tố tụng quy định: "*Công tố viên có quyền kháng cáo về việc hộ cũng như về việc hình*". Biện lí chỉ chuyển hồ sơ sang phòng dự thẩm điều tra thêm về vụ phạm pháp nếu xét cần. Ngày 07/6/1950, Thủ tướng Chính phủ ra Thông tư số 21/TTg và Thông tư liên bộ số 18/BKT-TT ngày 08/6/1950 của Bộ Kinh tế và Bộ Tư pháp quy định quyền quản lí, chỉ đạo, điều hành của Uỷ ban kháng chiến hành chính đối với viện công tố địa phương: "*Uỷ ban các cấp điều khiển viện công tố trong địa hạt mình, Uỷ ban kháng chiến hành chính có thể ra mệnh lệnh cho viện công tố. Đại diện viện công tố phải tuân theo mệnh lệnh của Uỷ ban*".

Cùng với việc hoàn thiện bộ máy nhà nước nói chung, viện công tố từng bước được kiện toàn và phát triển. Năm 1959, thực hiện theo tinh thần các văn bản: Nghị quyết ngày 29/9/1958 của Quốc hội khóa I, Nghị định số 256/TTg ngày 01/7/1959 và Nghị định số 321/TTg ngày 02/7/1959 của Chính phủ, các viện công tố được tổ chức thành hệ thống gồm: Viện công tố trung ương, viện công tố địa phương (tỉnh, huyện, quân sự) trong đó, viện công tố

trung ương thuộc Chính phủ có trách nhiệm, quyền hạn ngang như một bộ. Tiếp đó, ngày 31/12/1959, Quốc hội khóa I thông qua Hiến pháp năm 1959. Nếu như do hoàn cảnh lịch sử, Hiến pháp năm 1946 chưa quy định về cơ quan công tố thì Hiến pháp năm 1959 dành Chương VIII (từ Điều 105 đến 108) quy định về VKSND - một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước. Ngày 26/7/1960, Lệnh của Chủ tịch nước Việt Nam dân chủ cộng hoà số 20/LCT công bố Luật tổ chức VKSND và ngày 18/4/1962, Chủ tịch nước ban hành Lệnh số 12/LCT về tổ chức VKSNDTC.

Kể từ đó đến nay, VKSND trở thành một hệ thống cơ quan độc lập trong bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam và được quy định trong Chương X Hiến pháp năm 1980, 1992. Đáp ứng yêu cầu, nhiệm vụ của Nhà nước trong giai đoạn mới, Quốc hội đã tiến hành sửa đổi bản Hiến pháp năm 1992. Sau một thời gian lấy ý kiến của nhân dân, bản Hiến pháp mới đã được Quốc hội thông qua ngày 28/11/2013 và Chủ tịch nước công bố ngày 08/12/2013, có hiệu lực kể từ ngày 01/01/2014.

Hiến pháp mới dành Chương VIII quy định về TAND, VKSND. So với các bản hiến pháp trước đó, những quy định của Chương VIII Hiến pháp năm 2013 có nhiều thay đổi, vừa đảm bảo tính kế thừa, vừa đáp ứng yêu cầu của sự phát triển bộ máy nhà nước.

2. CHỨC NĂNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Kế thừa nguyên tắc cơ bản về tổ chức quyền lực nhà nước trong Hiến pháp năm 1992 nhưng được thể hiện theo tinh thần tăng cường yếu tố kiểm soát quyền lực nhà nước, Hiến pháp mới đã hoàn thiện nguyên tắc: *"Quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp, kiểm soát giữa các cơ quan nhà nước trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp"* (khoản 3 Điều 2 Hiến pháp năm 2013). Cụ thể hóa nguyên tắc này, nhất là phải đảm bảo sự phân công và kiểm soát lẫn nhau giữa các nhánh quyền lực trong bộ máy nhà nước, những quy

định về bộ máy nhà nước đã có sự xác định rõ ràng: Quốc hội thực hiện quyền lập pháp, Chính phủ thực hiện quyền hành pháp, Toà án thực hiện quyền tư pháp. Tuy nhiên, cần phải thấy rằng việc xác định toà án thực hiện quyền tư pháp không có nghĩa là phủ định việc thực hiện quyền tư pháp của VKSND và các cơ quan bổ trợ tư pháp. Chức năng của hệ thống cơ quan VKSND về cơ bản là sự kế thừa quy định của Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001: *"Viện kiểm sát nhân dân thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp"* (khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013).

2.1. Chức năng thực hành quyền công tố

Chức năng thực hành quyền công tố được Hiến pháp năm 2013 tiếp tục khẳng định, là sự kế thừa Sắc lệnh số 33-A ngày 03/9/1945, các Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992 cũng như thực tiễn hơn 40 năm thành lập VKSND. Thực tiễn đó khẳng định học thuyết của Lênin về nhà nước và pháp luật trong việc tổ chức VKSND được trình bày trong tác phẩm nổi tiếng "Bàn về song trùng trực thuộc và pháp chế" là hoàn toàn phù hợp với Việt Nam trong bối cảnh hiện nay. Qua đó bảo đảm cho pháp luật được thực hiện nghiêm chỉnh và thống nhất, quyền và lợi ích hợp pháp của công dân được pháp luật bảo vệ.

Về khái niệm thực hành quyền công tố, khoản 1 Điều 3 Luật tổ chức VKSND năm 2014 quy định: *"Thực hành quyền công tố là hoạt động của viện kiểm sát nhân dân trong tố tụng hình sự để thực hiện việc buộc tội của Nhà nước đối với người phạm tội, được thực hiện ngay từ khi giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử vụ án hình sự"*. Đây là chức năng đặc thù của VKSND được Hiến pháp trao cho mà các cơ quan khác không thể thay thế nhằm bảo đảm mọi hành vi phạm tội, người phạm tội được phát hiện, khởi tố, điều tra, truy tố, xét xử kịp thời,

đúng pháp luật; không làm oan người vô tội, không để lọt tội phạm và người phạm tội; không để ai bị khởi tố, bắt giữ, tạm giữ, tạm giam, bị hạn chế quyền con người, quyền công dân trái luật. Như vậy, Luật tổ chức VKSND hiện hành đã làm rõ khái niệm thực hành quyền công tố của viện kiểm sát so với các văn bản pháp luật trước đây. Điều này có ý nghĩa quan trọng cả về mặt lí luận và thực tiễn. Vừa cụ thể hóa và mở rộng thẩm quyền của VKSND trong lĩnh vực này đồng thời đảm bảo tính pháp chế trong hoạt động của các cơ quan nhà nước có liên quan.

2.2. Chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp

Theo Hiến pháp năm 2013, chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của VKSND là sự kế thừa Hiến pháp năm 1992, sửa đổi, bổ sung năm 2001. Tuy nhiên, so với các bản hiến pháp trước thì đó lại là sự thay đổi theo hướng thu hẹp phạm vi chức năng. Nếu như theo quy định của Hiến pháp năm 1959, 1980, 1992, phạm vi chức năng kiểm sát của VKSND rất rộng, liên quan đến việc chấp hành pháp luật của các bộ, các cơ quan ngang bộ, các cơ quan chính quyền địa phương, tổ chức kinh tế, tổ chức xã hội, đơn vị vũ trang nhân dân và công dân. Hậu quả là việc chồng chéo, trùng lặp chức năng, nhiệm vụ giữa các cơ quan nhà nước (VKSND, thanh tra nhà nước). Điều này dẫn đến gây phiền hà không nhỏ đến hoạt động của các cơ quan nhà nước, đặc biệt là các tổ chức kinh tế. Hoàn thiện bộ máy nhà nước là yêu cầu đặt ra khi sửa đổi Hiến pháp năm 1992 vào năm 2001. Hiến pháp sửa đổi năm 2001 đã xóa bỏ chức năng kiểm sát chung của VKSND. Thực tiễn 13 năm (từ năm 2001 đến năm 2014) thực hiện quy định của Hiến pháp về chức năng của viện kiểm sát cho thấy việc sửa đổi này là có cơ sở khoa học và thực tiễn. Với tinh thần đó, Hiến pháp năm 2013 tiếp tục xác định VKSND là cơ quan có chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp.

Theo quy định của khoản 1 Điều 107 Hiến pháp năm 2013 và khoản 1 Điều 4 Luật tổ chức VKSND năm 2014 thì các VKSND:

- Kiểm sát tính hợp pháp của các hành vi, quyết định của cơ quan, tổ chức, cá nhân trong hoạt động tư pháp, được thực hiện ngay từ khi tiếp nhận và giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm, kiến nghị khởi tố và trong suốt quá trình giải quyết vụ án hình sự.

- Trong việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động.

- Việc thi hành án, việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp.

- Các hoạt động tư pháp khác theo quy định của pháp luật.

Mục đích của chức năng kiểm sát các hoạt động tư pháp của VKSND là đảm bảo việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, việc giải quyết các vụ án, việc thi hành án... đúng quy định của pháp luật. Bản án, quyết định của toà án có hiệu lực phải được thi hành nghiêm chỉnh. Mọi hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động tư pháp phải được phát hiện, xử lí kịp thời, nghiêm minh.

Theo pháp luật hiện hành thì kiểm tra và giám sát việc tuân theo pháp luật nhằm bảo đảm cho pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất là nhiệm vụ của cơ quan nhà nước từ trung ương đến địa phương, các tổ chức chính trị, chính trị - xã hội. Cơ quan quyền lực nhà nước thực hiện chức năng giám sát. Cơ quan thanh tra nhà nước, thanh tra ngành thì thanh tra. Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và các tổ chức thành viên mặt trận thì giám sát, phản biện xã hội... Tuy nhiên, để phân biệt chức năng kiểm sát của VKSND với hoạt động giám sát, kiểm tra của các cơ quan, tổ chức nói trên có thể căn cứ vào những tiêu chí sau:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật đối với các hoạt động tư pháp là một trong hai chức năng của VKSND. Khi thực hiện

chức năng này, VKSND chỉ chịu trách nhiệm trước cơ quan quyền lực nhà nước, độc lập (trong khuôn khổ pháp luật) khi thực hiện chức năng đó.

- VKSND chỉ kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động tư pháp, trong khi đó, phạm vi đối tượng kiểm tra và giám sát của các cơ quan nhà nước, tổ chức chính trị - xã hội rộng hơn. Ví dụ, cơ quan quyền lực nhà nước có chức năng giám sát việc tuân theo pháp luật trong hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước, tổ chức xã hội (kể cả đối với cơ quan kiểm sát).

- Khi thực hiện chức năng kiểm sát, VKSND chủ yếu chỉ xem xét khi có dấu hiệu của hành vi vi phạm pháp luật, đã xác định nguyên nhân và hậu quả của hành vi vi phạm pháp luật. Tuy nhiên, VKSND không có thẩm quyền trực tiếp xử lí về hành chính mà chỉ dừng lại ở quyền yêu cầu, kháng nghị, kiến nghị để các cơ quan quản lí xử lí về hành chính theo thẩm quyền. Khi phát hiện có yếu tố cấu thành tội phạm thì có quyền khởi tố, truy tố và luận tội trước toà án.

- Là cơ quan nhà nước duy nhất có quyền truy tố kẻ phạm pháp ra trước toà án và giữ ghế uỷ viên công tố nhà nước tại phiên toà.

3. NHIỆM VỤ, QUYỀN HẠN CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Nhiệm vụ của một cơ quan nhà nước là những công việc cụ thể mà cơ quan phải thực hiện, được quy định trong Hiến pháp, luật và các văn bản pháp luật có liên quan. Cơ sở pháp lí cho việc quy định nhiệm vụ của một cơ quan nhà nước đó là chức năng của cơ quan đó. Về nguyên tắc, nếu chức năng không thay đổi thì nhiệm vụ cũng không thay đổi nhưng có thể được sửa đổi, bổ sung cho phù hợp. Điều này được thể hiện trong việc sửa đổi Hiến pháp lần này đối với cơ quan VKSND.

Hiến pháp năm 2013 đã xác định: "*Viện kiểm sát nhân dân có nhiệm vụ bảo vệ pháp luật, bảo vệ quyền con người, quyền công dân, bảo vệ chế độ xã hội chủ nghĩa, bảo vệ lợi ích của Nhà nước, quyền và lợi ích hợp pháp của tổ chức, cá nhân, góp phần bảo đảm pháp luật được chấp hành nghiêm chỉnh và thống nhất*" (khoản 3 Điều 107).

Nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND được quy định trong Hiến pháp, Luật tổ chức VKSND. Căn cứ vào nội dung những văn bản nói trên, nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND được thể hiện trên các lĩnh vực sau:

3.1. Thực hành quyền công tố, kiểm sát việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố (Điều 12, Điều 13 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Khi thực hành quyền công tố trong việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, VKSND có thẩm quyền:

- Phê chuẩn, không phê chuẩn việc bắt người trong trường hợp khẩn cấp, gia hạn tạm giữ và các biện pháp khác hạn chế quyền con người, quyền công dân trong việc giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố;

- Huỷ bỏ quyết định tạm giữ, các quyết định tố tụng khác trái pháp luật của cơ quan có thẩm quyền;

- Đề ra yêu cầu kiểm tra, xác minh và yêu cầu cơ quan có thẩm quyền giải quyết tố giác khi cần thiết...

Khi kiểm sát việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố, VKSND có thẩm quyền:

- Tiếp nhận đầy đủ tố giác, tin báo về tội phạm và chuyển giao cơ quan điều tra có thẩm quyền giải quyết;

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan điều tra, cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra. Các cơ quan này có nhiệm vụ thông báo đầy đủ, kịp thời cho viện kiểm sát;

- Trực tiếp kiểm sát, kiểm sát việc điều tra của các cơ quan điều tra nói trên;

- Khi phát hiện vi phạm pháp luật thì yêu cầu cơ quan điều tra nói trên thực hiện các hoạt động như tiếp nhận, kiểm tra việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, cung cấp tài liệu về vi phạm pháp luật, khắc phục vi phạm pháp luật và xử lí người vi phạm;

- Giải quyết các tranh chấp về thẩm quyền giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự...

Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức VKSND năm 2014 đã bổ sung nhiệm vụ, quyền hạn của VKSND trong lĩnh vực này. Điều này rất cần thiết vì nếu việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố được thực hiện đúng pháp luật thì sẽ không có những rắc rối sau này.

3.2. Thực hành quyền công tố và kiểm sát điều tra vụ án hình sự (Điều 14, Điều 15 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Theo pháp luật hiện hành, điều tra các vụ án hình sự là nhiệm vụ của các cơ quan điều tra (cơ quan công an, quân đội), cơ quan được giao nhiệm vụ tiến hành một số hoạt động điều tra (cơ quan kiểm lâm, hải quan...). Các cơ quan này là đối tượng chịu sự kiểm sát của VKSND.

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn điều tra án hình sự, VKSND có thẩm quyền:

- Yêu cầu các cơ quan nói trên khởi tố hoặc thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố vụ án, khởi tố bị can;

- Huỷ bỏ quyết định khởi tố vụ án; phê chuẩn hoặc huỷ bỏ quyết định khởi tố bị can trái pháp luật;

- Khởi tố, thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố vụ án, khởi tố bị can trong trường hợp luật định...

Khi kiểm sát điều tra vụ án hình sự, VKSND có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc khởi tố, điều tra và lập hồ sơ vụ án;

- Kiểm sát hoạt động tố tụng hình sự của người tham gia tố tụng;

- Giải quyết tranh chấp về thẩm quyền điều tra...

3.3. Thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tư pháp trong giai đoạn truy tố (Điều 16, Điều 17 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn truy tố, VKSND có thẩm quyền:

- Quyết định áp dụng, thay đổi, huỷ bỏ biện pháp bắt, tạm giữ, tạm giam, các biện pháp khác hạn chế quyền con người, quyền công dân theo quy định của luật; yêu cầu cơ quan điều tra truy nã bị can;

- Trực tiếp tiến hành một số hoạt động điều tra trong một số trường hợp;

- Quyết định khởi tố, thay đổi, bổ sung quyết định khởi tố vụ án, khởi tố bị can trong một số trường hợp...

Khi kiểm sát hoạt động tư pháp trong giai đoạn truy tố, VKSND có thẩm quyền:

- Kiểm sát hoạt động tố tụng hình sự của người tham gia tố tụng; yêu cầu xử lí người tham gia tố tụng vi phạm pháp luật;

- Kiến nghị việc áp dụng biện pháp phòng ngừa tội phạm và vi phạm pháp luật...

3.4. Thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự (Điều 18, Điều 19 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Xét xử là chức năng riêng có, duy nhất của TAND. Nhân danh nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, căn cứ vào pháp luật toà án đưa ra phán quyết cuối cùng nhằm kết thúc một vụ án. Toà án

xét xử độc lập và chỉ tuân theo pháp luật. Pháp luật nghiêm cấm cơ quan, tổ chức, cá nhân can thiệp vào việc xét xử của thẩm phán, hội thẩm. Tuy nhiên, để cho việc xét xử của toà án được nghiêm minh, kịp thời, đúng người, đúng tội, đúng pháp luật đòi hỏi phải có cơ chế giám sát hữu hiệu. Nếu không sẽ dẫn đến tình trạng lạm quyền, vi phạm quyền con người, quyền công dân. Toà án hoạt động dưới sự giám sát của cơ quan quyền lực nhà nước thông qua trách nhiệm báo cáo công tác của Chánh án tại kì họp Quốc hội, HĐND. VKSND có nhiệm vụ kiểm sát xét xử các vụ án hình sự của TAND.

Khi thực hành quyền công tố trong giai đoạn xét xử vụ án hình sự của toà án, VKSND có thẩm quyền:

- Công bố cáo trạng hoặc quyết định khởi tố theo thủ tục rút gọn, quyết định khác về việc buộc tội đối với bị cáo tại phiên toà;

- Xét hỏi, luận tội, tranh luận, phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án tại phiên toà;

- Kháng nghị trong trường hợp phát hiện oan, sai, bỏ lọt tội phạm, người phạm tội;

- Thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác trong việc buộc tội theo quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

Khi kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, VKSND có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc xét xử các vụ án hình sự của toà án;

- Kiểm sát bản án, quyết định của toà án;

- Kháng nghị bản án, quyết định của toà án...

Trong giai đoạn xét xử các vụ án hình sự, VKSND tham gia tố tụng và thực hành quyền công tố trước toà án cùng cấp. Tại phiên toà, kiểm sát viên đọc cáo trạng, quyết định của VKSND liên quan đến việc giải quyết vụ án, thực hiện việc luận tội đối với bị

cáo tại phiên toà sơ thẩm. Đối với phiên toà phúc thẩm, đại diện viện kiểm sát phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án. Đại diện viện kiểm sát có quyền tranh luận với người bào chữa và những người tham gia tố tụng khác tại phiên toà sơ thẩm, phúc thẩm. Với những phiên toà giám đốc thẩm, tái thẩm, đại diện viện kiểm sát phát biểu quan điểm về việc giải quyết vụ án. Khi thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử các vụ án hình sự, nếu phát hiện việc xét xử của toà án chưa đúng người, đúng tội, đúng pháp luật thì viện kiểm sát có quyền kháng nghị theo thủ tục phúc thẩm, giám đốc thẩm, tái thẩm; kiến nghị toà án cùng cấp và cấp dưới khắc phục vi phạm trong quá trình xét xử. Nếu có dấu hiệu tội phạm thì khởi tố về hình sự.

Như vậy, mục đích của thực hành quyền công tố nhằm bảo đảm việc truy tố đúng người, đúng tội, đúng pháp luật, không để lọt tội phạm và người phạm tội. Mục đích của kiểm sát xét xử các vụ án hình sự nhằm bảo đảm việc xét xử đúng pháp luật, nghiêm minh, kịp thời.

3.5. Công tác điều tra của cơ quan điều tra viện kiểm sát nhân dân (Điều 20, Điều 21 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Theo pháp luật hiện hành, khi thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, VKSND có quyền điều tra các tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp, các tội phạm về tham nhũng, chức vụ xảy ra trong hoạt động tư pháp theo quy định của luật. Trong cơ cấu tổ chức của VKSNDTC, Viện kiểm sát quân sự trung ương có cơ quan điều tra (gồm thủ trưởng, các phó thủ trưởng, các điều tra viên).

Thẩm quyền điều tra của cơ quan điều tra của viện kiểm sát: Điều tra các tội phạm xâm phạm hoạt động tư pháp, tội phạm về tham nhũng, chức vụ xảy ra trong hoạt động tư pháp theo quy định của luật mà người phạm tội là cán bộ, công chức thuộc cơ

quan điều tra, toà án, viện kiểm sát, cơ quan thi hành án, người có thẩm quyền tiến hành hoạt động tư pháp.

Thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan điều tra của viện kiểm sát: VKSNDTC, viện kiểm sát quân sự trung ương thực hành quyền công tố và kiểm sát việc tuân theo pháp luật trong việc tiếp nhận, giải quyết tố giác, tin báo về tội phạm và kiến nghị khởi tố; việc khởi tố, điều tra của cơ quan điều tra của viện kiểm sát theo quy định tại các điều 12, 13, 14, 15 Luật tổ chức VKSND năm 2014 và quy định của Bộ luật tố tụng hình sự.

3.6. Kiểm sát việc tạm giữ, tạm giam, thi hành án hình sự (Điều 22, Điều 23, Điều 25 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Theo quy định của pháp luật hiện hành thì việc tạm giữ thuộc nhiệm vụ của Bộ Công an, Bộ Quốc phòng. Người bị tạm giam, tạm giữ, thi hành án hình sự là những người có hành vi nguy hiểm cho xã hội cần thiết phải ngăn chặn, cách li khỏi cuộc sống bình thường. Tuy nhiên, để cho việc giam, giữ, thi hành án hình sự đúng pháp luật, cải tạo để họ trở thành người có ích cho xã hội thì cần có cơ quan chuyên trách thực hiện nhiệm vụ kiểm sát mọi hoạt động của cơ quan có nhiệm vụ đó. Trong bộ máy nhà nước hiện nay, VKSND được giao nhiệm vụ kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, người có thẩm quyền trong việc tạm giữ, tạm giam. Khi thực hiện nhiệm vụ này, VKSND có thẩm quyền:

- Trực tiếp kiểm sát tại nhà tạm giữ, trại tạm giam;

- Kiểm sát hồ sơ tạm giữ, tạm giam;

- Quyết định trả tự do ngay cho người bị tạm giữ, tạm giam không có căn cứ và trái pháp luật;

- Giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tạm giữ, tạm giam...

Thi hành án hình sự là nhiệm vụ của toà án, cơ quan thi hành án hình sự, cơ quan, tổ chức được giao một số nhiệm vụ thi hành án

hình sự, người có thẩm quyền, cơ quan, tổ chức, cá nhân có liên quan trong việc thi hành án hình sự. Đó chính là đối tượng chịu sự kiểm sát của VKSND trong lĩnh vực này.

Khi kiểm sát thi hành án hình sự, VKSND có thẩm quyền:

- Yêu cầu toà án ra quyết định thi hành án hình sự, tự kiểm tra việc thi hành án hình sự và thông báo kết quả cho VKSND;

- Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án hình sự, hồ sơ thi hành án hình sự;

- Quyết định trả tự do ngay cho người đang chấp hành hình phạt tù không có căn cứ và trái pháp luật...

3.7. Kiểm sát việc giải quyết vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định của pháp luật; kiểm sát việc thi hành án dân sự, thi hành án hành chính (Điều 27, Điều 28 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Việc giải quyết các vụ án hành chính, vụ việc dân sự, hôn nhân và gia đình, hành chính, kinh doanh, thương mại, lao động và những việc khác theo quy định pháp luật thuộc phạm vi chức năng của TAND. Do vậy, đối tượng kiểm sát của VKSND trong lĩnh vực này là hoạt động xét xử của TAND. Tuy nhiên, theo quy định pháp luật hiện hành, để giải quyết các tranh chấp về kinh doanh, thương mại, lao động, ngoài TAND còn có tổ chức được pháp luật giao cho thẩm quyền đó là tổ chức trọng tài thương mại (tổ chức phi Chính phủ). Hoạt động của tổ chức này không nằm trong đối tượng chịu sự kiểm sát của VKSND. VKSND thực hiện nhiệm vụ của mình nhằm bảo đảm cho việc giải quyết các vụ án đúng pháp luật, kịp thời, minh bạch.

Để thực hiện chức năng, nhiệm vụ nêu trên, pháp luật quy định VKSND có những quyền hạn sau:

- Kiểm sát việc trả lại đơn khởi kiện, đơn yêu cầu;

- Kiểm sát việc thụ lí, giải quyết vụ án, vụ việc;

- Thu thập tài liệu, chứng cứ trong trường hợp pháp luật quy định...

Khi kiểm sát việc thi hành án dân sự, thi hành án hành chính, VKSND có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc cấp, chuyển giao, giải thích, đính chính bản án, quyết định của toà án;

- Trực tiếp kiểm sát việc thi hành án của cơ quan thi hành án, chấp hành viên, tổ chức, cá nhân có liên quan;

- Kiểm sát hồ sơ về thi hành án...

3.8. Giải quyết khiếu nại, tố cáo và kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp (Điều 29, Điều 30 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Những khiếu nại trong lĩnh vực tư pháp thuộc thẩm quyền giải quyết của VKSND gồm:

- Khiếu nại hành vi, quyết định tố tụng của người có thẩm quyền của viện kiểm sát trong việc thực hiện chức năng của viện kiểm sát;

- Khiếu nại hành vi, quyết định tố tụng của thủ trưởng cơ quan điều tra;

- Khiếu nại trong hoạt động tạm giữ, tạm giam...

Viện kiểm sát nhân dân có thẩm quyền giải quyết các tố cáo sau:

- Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của người có thẩm quyền của VKSND trong hoạt động thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp;

- Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật trong hoạt động của người có thẩm quyền tiến hành một số hoạt động điều tra;

- Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của người có thẩm quyền trong việc bắt, tạm giữ, tạm giam;

- Tố cáo hành vi vi phạm pháp luật của người được giao quản lý, giáo dục phạm nhân;

- Tố cáo khác theo quy định của pháp luật.

Khi kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp, VKSND có thẩm quyền:

- Trực tiếp kiểm sát việc giải quyết khiếu nại, tố cáo trong hoạt động tư pháp tại cơ quan có thẩm quyền theo quy định của pháp luật;

- Yêu cầu cơ quan có thẩm quyền ra quyết định giải quyết khiếu nại, kết luận nội dung tố cáo;

- Ban hành kết luận kiểm sát, thực hiện quyền kiến nghị, kháng nghị theo quy định của pháp luật.

3.9. Thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tương trợ tư pháp (Điều 32, Điều 33 Luật tổ chức VKSND năm 2014)

Trong xu hướng hội nhập, toàn cầu hóa thì hoạt động tương trợ tư pháp là cần thiết. Năm 2007, Quốc hội đã ban hành Luật trương trợ tư pháp, quy định nguyên tắc, thẩm quyền, trình tự, thủ tục thực hiện tương trợ tư pháp về dân sự, hình sự, dẫn độ và chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù giữa Việt Nam với nước ngoài; trách nhiệm của cơ các quan nhà nước Việt Nam trong tương trợ tư pháp.

Thực hành quyền công tố và kiểm sát hoạt động tương trợ tư pháp là nội dung mới trong Luật tổ chức VKSND năm 2014, thể hiện chính sách đối ngoại trong lĩnh vực tư pháp của Việt Nam.

Khi thực hành quyền công tố trong hoạt động tương trợ tư pháp về hình sự, VKSND có thẩm quyền:

- Quyết định việc chuyển yêu cầu tương trợ tư pháp về hình sự của nước ngoài cho cơ quan điều tra có thẩm quyền của Việt Nam để khởi tố, điều tra;

- Yêu cầu cơ quan có thẩm quyền của nước ngoài triệu tập người làm chứng, người giám định; thu thập, cung cấp chứng cứ, tài liệu; truy cứu trách nhiệm hình sự đối với người phạm tội...

Khi kiểm sát hoạt động tương trợ tư pháp, VKSND có thẩm quyền:

- Kiểm sát việc tuân theo pháp luật của cơ quan, người tiến hành và người tham gia hoạt động tương trợ tư pháp về hình sự, dân sự, dẫn độ, chuyển giao người chấp hành hình phạt tù;

- Tham gia phiên họp của toà án về việc dẫn độ, chuyển giao người đang chấp hành hình phạt tù và phát biểu quan điểm của viện kiểm sát.

3.10. Thống kê tội phạm và các công tác khác

- Thống kê tội phạm là công việc cần thiết để qua đó Nhà nước nắm bắt, đánh giá cụ thể, chính xác tình hình tội phạm xảy ra trong cả nước, ở mỗi địa phương, ở từng lĩnh vực, qua đó có biện pháp khắc phục, hoàn thiện pháp luật. VKSND có trách nhiệm chủ trì thống kê tội phạm, phối hợp với các cơ quan hữu quan trong việc thống kê hình sự.

- Nghiên cứu tội phạm học, khoa học kiểm sát góp phần thực hiện chức năng, nhiệm vụ và đấu tranh phòng, chống tội phạm, vi phạm pháp luật.

- Trình dự án luật, dự án pháp lệnh; chủ trì, phối hợp trong xây dựng pháp luật, ban hành văn bản pháp luật.

- Đào tạo, bồi dưỡng chuyên môn, nghiệp vụ để tạo nguồn nhân lực, nâng cao trình độ cho kiểm sát viên, điều tra viên...

- Thực hiện hợp tác quốc tế trong đào tạo, bồi dưỡng, nghiên cứu khoa học; đàm phán, kí kết, gia nhập các hiệp định tương trợ tư pháp theo quy định.

- Thông qua việc thực hiện chức năng, viện kiểm sát có trách

nhiệm phổ biến, giáo dục pháp luật góp phần phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật.

4. NGUYÊN TẮC TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

Nguyên tắc tổ chức và hoạt động của VKSND được quy định tại Điều 7 Luật tổ chức VKSND năm 2014.

VKSND là một hệ thống cơ quan trong bộ máy nhà nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, do vậy, tổ chức và hoạt động của VKSND phải tuân thủ những nguyên tắc cơ bản trong tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước được quy định tại các điều 2, 4, 5, 8 Hiến pháp năm 2013. Tuy nhiên, mỗi hệ thống cơ quan nhà nước có những đặc thù riêng xuất phát từ chức năng, nhiệm vụ. VKSND là một hệ thống cơ quan đặc biệt trong nhà nước XHCN. Do vậy, tổ chức và hoạt động của VKSND không hoàn toàn giống với các cơ quan nhà nước khác mà nó có sự tập trung cao độ hơn, chặt chẽ hơn để bảo đảm cho VKSND hoàn thành được chức năng, nhiệm vụ đã được hiến pháp và luật quy định. Tổ chức và hoạt động của VKSND hiện nay là sự kết hợp giữa nguyên tắc tập trung dân chủ kết hợp với chế độ thủ trưởng, được biểu hiện cụ thể ở các nội dung cơ bản sau đây:

- VKSND do viện trưởng lãnh đạo. Viện trưởng VKSND cấp dưới chịu sự lãnh đạo trực tiếp của viện trưởng VKSND cấp trên; viện trưởng VKSND các địa phương và viện trưởng viện kiểm sát quân sự các cấp chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng VKSNDTC.

Viện kiểm sát cấp trên có trách nhiệm kiểm tra, xử lí nghiêm minh vi phạm pháp luật của viện kiểm sát cấp dưới. Viện trưởng viện kiểm sát cấp trên có quyết rút, đình chỉ, huỷ bỏ quyết định trái pháp luật của viện trưởng viện kiểm sát cấp dưới.

- Tại VKSNDTC, VKSNDCC, VKSND cấp tỉnh, Viện kiểm

sát quân sự trung ương, viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương thành lập ra uỷ ban kiểm sát để thảo luận tập thể và quyết định theo đa số những vấn đề quan trọng, cho ý kiến về các vụ án, vụ việc trước khi viện trưởng quyết định theo quy định tại các điều 43, 45, 47, 53, 55 của Luật tổ chức TAND năm 2014. Viện trưởng viện kiểm sát các cấp chỉ quyết định những vấn đề được Luật tổ chức VKSND quy định cho viện kiểm sát cấp mình mà không thuộc thẩm quyền của uỷ ban kiểm sát.

- Viện trưởng VKSNDTC do Quốc hội bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước, có nhiệm kì theo nhiệm kì của Quốc hội. Các phó viện trưởng và kiểm sát viên VKSNDTC và Viện kiểm sát quân sự trung ương do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Các viện trưởng, phó viện trưởng và kiểm sát viên VKSND các địa phương và các viện kiểm sát quân sự (trừ Viện kiểm sát quân sự trung ương) do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, điều động, miễn nhiệm, cách chức.

- Viện trưởng VKSNDTC chịu sự giám sát của Quốc hội; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Quốc hội; trong thời gian Quốc hội không họp thì chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Uỷ ban thường vụ Quốc hội và Chủ tịch nước; trả lời chất vấn, kiến nghị, yêu cầu của các đại biểu Quốc hội.

- Viện trưởng VKSND địa phương chịu sự giám sát của HĐND, chịu trách nhiệm báo cáo công tác trước HĐND; trả lời chất vấn, kiến nghị, yêu cầu của đại biểu HĐND.

- Hoạt động của uỷ ban kiểm sát: Pháp luật hiện hành quy định nghị quyết của uỷ ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành (tập trung dân chủ); trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của viện trưởng. Nếu viện trưởng không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên uỷ ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng có quyền báo cáo viện trưởng cấp trên trực tiếp (chế độ thủ trưởng).

- Theo đề nghị của viện trưởng VKSND, uỷ ban kiểm sát thảo luận, cho ý kiến về các vụ án hình sự, vụ án hành chính, vụ việc dân sự phức tạp để viện trưởng xem xét, quyết định (chế độ thủ trưởng).

5. HỆ THỐNG VÀ CƠ CẤU TỔ CHỨC CỦA VIỆN KIỂM SÁT NHÂN DÂN

5.1. Hệ thống của viện kiểm sát nhân dân

Hiến pháp năm 2013 đã không sử dụng phương pháp liệt kê khi quy định về hệ thống cơ quan VKSND như các bản hiến pháp trước đây: *"Viện kiểm sát nhân dân gồm Viện kiểm sát nhân dân tối cao và các viện kiểm sát khác do luật định"* (khoản 2 Điều 107). Vấn đề này được quy định tại Điều 40 Luật tổ chức VKSND năm 2014. Theo đó, hệ thống VKSND gồm:

- VKSNDTC.

- VKSNDCC.

- VKSND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương (gọi là VKSND cấp tỉnh).

- VKSND huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh và tương đương (gọi là VKSND cấp huyện).

- Viện kiểm sát quân sự các cấp.

Thành phần của viện kiểm sát các cấp nói chung gồm các chức danh: Viện trưởng, phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, phó thủ trưởng, điều tra viên; công chức, viên chức và người lao động khác. Cụ thể:

- Viện trưởng VKSNDTC do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của Chủ tịch nước. Viện trưởng VKSND địa phương do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức có nhiệm kì 5 năm. Viện trưởng viện kiểm sát quân sự quân khu và khu vực do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn

nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương.

- Phó viện trưởng VKSNDTC do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng VKSNDTC. Phó viện trưởng VKSNDCC, VKSND cấp tỉnh, cấp huyện do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.

- Các kiểm sát viên được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để thực hiện nhiệm vụ thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp.

- Điều tra viên chỉ có trong cơ cấu của VKSNDTC, viện kiểm sát quân sự trung ương và được hình thành bằng con đường bổ nhiệm để thực hiện nhiệm vụ điều tra tội phạm.

- Kiểm tra viên.

- Công chức, viên chức và người lao động khác.

Tổng biên chế, số lượng kiểm sát viên; cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên tại mỗi cấp viện kiểm sát; số lượng, cơ cấu tỉ lệ ngạch điều tra viên của VKSNDTC do UBTVQH quyết định theo đề nghị của Viện trưởng VKSNDTC sau khi có ý kiến của Chính phủ.

Căn cứ vào tổng biên chế, số lượng, cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên đã được UBTVQH quyết định, Viện trưởng VKSNDTC quyết định biên chế, số lượng kiểm sát viên, công chức, viên chức và người lao động khác của các đơn vị trực thuộc VKSNDTC và các VKSND cấp dưới.

Tổng biên chế, số lượng kiểm sát viên; cơ cấu tỉ lệ các ngạch kiểm sát viên của mỗi cấp viện kiểm sát quân sự; số lượng, cơ cấu tỉ lệ các ngạch điều tra viên của Viện kiểm sát quân sự trung ương do UBTVQH quyết định theo đề nghị của Viện trưởng VKSNDTC sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ Quốc phòng.

5.2. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân

Tổ chức của VKSND do Hiến pháp quy định căn cứ vào chức năng, nhiệm vụ cũng như thực tiễn hoạt động của cơ quan kiểm sát, được cụ thể hóa trong Luật tổ chức VKSND và các văn bản pháp luật có liên quan.

5.2.1. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân tối cao

- Thành phần của VKSNDTC có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, các phó thủ trưởng cơ quan điều tra, điều tra viên; công chức khác, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng VKSNDTC là người đứng đầu hệ thống cơ quan viện kiểm sát. Các viện trưởng VKSND địa phương, viện trưởng viện kiểm sát quân sự các cấp đều chịu sự lãnh đạo thống nhất của Viện trưởng VKSNDTC. Viện trưởng VKSNDTC lãnh đạo, chỉ đạo, hướng dẫn, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch, công tác kiểm sát và xây dựng VKSND; quyết định các vấn đề về công tác kiểm sát của VKSNDTC; ban hành thông tư, quyết định, chỉ thị, điều lệ, quy chế, chế độ công tác áp dụng đối với VKSND (Điều 63 Luật tổ chức VKSND năm 2014). So với Luật tổ chức VKSND trước đây, Luật tổ chức VKSND hiện hành đã bổ sung thẩm quyền của Viện trưởng VKSNDTC như quyền kiến nghị xây dựng luật, pháp lệnh; kiến nghị với Chính phủ, các bộ, ngành trong công tác đấu tranh phòng, chống tội phạm và vi phạm pháp luật; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật.

Phó viện trưởng VKSNDTC do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng; thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn theo sự phân công hoặc uỷ quyền của Viện trưởng, quyền hạn khác theo quy định pháp luật; chịu trách nhiệm trước

Viện trưởng và trước pháp luật về việc thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của mình.

- Uỷ ban kiểm sát VKSNDTC:

Thành phần gồm Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên VKSNDTC do Uỷ ban thường vụ Quốc hội quyết định theo đề nghị của Viện trưởng VKSNDTC. Luật tổ chức VKSND năm 2014 quy định Viện trưởng VKSNDTC chỉ có thẩm quyền "đề nghị" một số kiểm sát viên VKSNDTC làm thành viên Uỷ ban kiểm sát. Quyền quyết định thuộc về UBTVQH.

Viện trưởng VKSNDTC là người chủ trì phiên họp của Uỷ ban kiểm sát VKSNDTC. Uỷ ban kiểm sát hoạt động theo nguyên tắc tập trung dân chủ vì với những vấn đề cơ bản, quan trọng như: chương trình, kế hoạch công tác của ngành kiểm sát; dự án luật, pháp lệnh trình Quốc hội, Uỷ ban thường vụ Quốc hội; báo cáo của Viện trưởng VKSNDTC trình Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước... (Điều 43 Luật tổ chức VKSND năm 2014) phải được thảo luận và quyết định theo đa số tại Uỷ ban kiểm sát. Nghị quyết của Uỷ ban kiểm sát phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng.

- Văn phòng.

- Cơ quan điều tra.

- Các cục, vụ, viện và tương đương.

- Các cơ sở đào tạo, bồi dưỡng, các cơ quan báo chí và các đơn vị sự nghiệp công lập khác.

- Viện kiểm sát quân sự trung ương.

5.2.2. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát nhân dân cấp cao

- Thành phần VKSNDCC gồm Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức và người lao động khác.

Viện trưởng VKSNDCC có thẩm quyền chỉ đạo, điều hành, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác của VKSNDCC, quyết định những vấn đề về công tác của VKSNDCC; chỉ đạo, hướng dẫn, kiểm tra hoạt động nghiệp vụ của VKSND cấp tỉnh, cấp huyện. Viện trưởng chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Viện trưởng VKSNDTC (Điều 65 Luật tổ chức VKSND năm 2014).

- Uỷ ban kiểm sát VKSNDCC:

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng VKSNDCC, một số kiểm sát viên do Viện trưởng VKSNDTC quyết định theo đề nghị của Viện trưởng VKSNDCC.

Viện trưởng VKSNDCC chủ trì phiên họp của Uỷ ban kiểm sát để thảo luận, quyết định những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của VKSNDCC, như việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác, chỉ thị, thông tư, quyết định của VKSNDTC; báo cáo tổng kết công tác của VKSNDCC... (Điều 45 Luật tổ chức VKSND năm 2014). Cũng giống như Uỷ ban kiểm sát của VKSNDTC, nghị quyết của Uỷ ban kiểm sát VKSNDCC phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Tuy nhiên, điểm khác nhau ở đây là Viện trưởng có quyền báo cáo Viện trưởng VKSNDTC nếu không nhất trí với ý kiến của đa số thành viên Uỷ ban kiểm sát.

5.2.3. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân cấp tỉnh

- Thành phần VKSND cấp tỉnh có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức và người lao động khác.

Viện trưởng VKSND cấp tỉnh do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Viện trưởng là người chỉ đạo, điều

hành, thanh tra, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác của VKSND cấp tỉnh; quyết định các vấn đề về công tác của VKSND cấp tỉnh; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác của viện kiểm sát cấp mình và cấp dưới trực thuộc trước Viện trưởng VKSNDTC; báo cáo công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử của viện kiểm sát cấp mình và cấp dưới trực thuộc trước Viện trưởng VKSNDCC (Điều 66 Luật tổ chức VKSND năm 2014).

- Uỷ ban kiểm sát VKSND cấp tỉnh:

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

Viện trưởng VKSND cấp tỉnh chủ trì phiên họp của Uỷ ban kiểm sát để quyết định việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác, chỉ thị, thông tư và quyết định của VKSNDTC; việc thực hiện chương trình, kế hoạch công tác của VKSNDCC; báo cáo tổng kết công tác với VKSND cấp trên, báo cáo công tác trước HĐND cùng cấp... (Điều 47 Luật tổ chức VKSND năm 2014). Nghị quyết của uỷ ban kiểm sát VKSND cấp tỉnh phải được quá nửa tổng số thành viên biểu quyết tán thành. Trường hợp biểu quyết ngang nhau thì thực hiện theo phía có ý kiến của Viện trưởng. Nếu Viện trưởng không nhất trí ý kiến của đa số thành viên uỷ ban kiểm sát thì thực hiện theo quyết định của đa số nhưng có quyền báo cáo Viện trưởng VKSNDTC.

- Văn phòng.

- Các phòng và tương đương.

5.2.4. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát nhân dân cấp huyện

Thành phần VKSND cấp huyện gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, công chức và người lao động khác.

Viện trưởng VKSND cấp huyện do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Viện trưởng là người chỉ đạo, điều hành, kiểm tra việc thực hiện nhiệm vụ, kế hoạch công tác; quyết định các vấn đề công tác của VKSND cấp mình; thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn khác theo quy định của pháp luật; chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước Viện trưởng VKSND cấp tỉnh; báo cáo công tác thực hành quyền công tố và kiểm sát xét xử với Viện trưởng VKSNDCC khi có yêu cầu; báo cáo công tác trước HĐND...

5.3. Hệ thống viện kiểm sát quân sự

Hệ thống viện kiểm sát quân sự được thành lập trong quân đội nhân dân Việt Nam để thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp theo quy định của pháp luật.

Hệ thống viện kiểm sát quân sự gồm:

- Viện kiểm sát quân sự trung ương.
- Viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương.
- Viện kiểm sát quân sự khu vực.

5.3.1. Cơ cấu tổ chức của Viện kiểm sát quân sự trung ương

- Viện kiểm sát quân sự trung ương thuộc cơ cấu của VKSNDTC.

Thành phần của Viện kiểm sát quân sự trung ương gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên; thủ trưởng, các phó thủ trưởng cơ quan điều tra, điều tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương là phó viện trưởng VKSNDTC do Chủ tịch nước bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức sau khi thống nhất với Bộ trưởng Bộ Quốc phòng.

- Uỷ ban kiểm sát Viện kiểm sát quân sự trung ương:

Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương là người chủ trì phiên họp của uỷ ban kiểm sát để thảo luận và quyết định những vấn đề như chương trình, kế hoạch công tác của viện kiểm sát quân sự; báo cáo của Viện trưởng trước Viện trưởng VKSNDTC và Bộ trưởng Bộ Quốc phòng... (Điều 53 Luật tổ chức VKSND năm 2014).

- Văn phòng.

- Cơ quan điều tra.

- Các phòng và tương đương.

5.3.2. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương

- Thành phần gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

Viện trưởng viện kiểm sát quân sự quân khu và tương đương do Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức theo đề nghị của Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương.

- Uỷ ban kiểm sát:

Thành phần gồm Viện trưởng, các phó viện trưởng, một số kiểm sát viên.

- Các ban và bộ máy giúp việc.

5.3.3. Cơ cấu tổ chức của viện kiểm sát quân sự khu vực

- Thành phần của viện kiểm sát quân sự khu vực gồm có Viện trưởng, các phó viện trưởng, kiểm sát viên, kiểm tra viên, quân nhân khác, công chức, viên chức và người lao động khác.

- Tổ chức bộ máy của viện kiểm sát quân sự khu vực gồm có các bộ phận công tác và bộ máy giúp việc.

6. KIỂM SÁT VIÊN, KIỂM TRA VIÊN

6.1. Kiểm sát viên

Kiểm sát viên là người được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để thực hiện chức năng thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp.

Kiểm sát viên là một chức danh nghề nghiệp. Do vậy, việc quy định tiêu chuẩn kiểm sát viên là cần thiết. Luật tổ chức VKSND năm 2014 đã quy định cụ thể về ngạch kiểm sát viên, tiêu chuẩn của kiểm sát viên, hội đồng tuyển chọn kiểm sát viên VKSNDTC, hội đồng thi tuyển kiểm sát viên địa phương. So với các văn bản pháp luật trước đây về vấn đề này, Luật tổ chức VKSND hiện hành có nhiều thay đổi nhằm hoàn thiện quy chế kiểm sát viên.

6.1.1. Ngạch kiểm sát viên

Ngạch kiểm sát viên VKSND gồm có:

- Kiểm sát viên VKSNDTC;
- Kiểm sát viên cao cấp;
- Kiểm sát viên trung cấp;
- Kiểm sát viên sơ cấp.

Điểm đáng lưu ý ở đây là:

Ở VKSNDTC có thể được bố trí 04 ngạch kiểm sát viên.

Ở Viện kiểm sát quân sự trung ương có Viện trưởng là kiểm sát viên VKSNDTC và có thể được bố trí các ngạch kiểm sát viên cao cấp, trung cấp, sơ cấp.

Các viện kiểm sát khác có thể được bố trí các ngạch kiểm sát viên cao cấp, trung cấp, sơ cấp.

6.1.2. Tiêu chuẩn của kiểm sát viên

- Tiêu chuẩn chung

Để được bổ nhiệm làm kiểm sát viên VKSND nói chung phải đáp ứng được các tiêu chuẩn sau:

+ Là công dân Việt Nam trung thành với Tổ quốc và Hiến pháp của nước Cộng hoà XHCN Việt Nam, có phẩm chất đạo đức tốt, liêm khiết, trung thực, bản lĩnh chính trị vững vàng, có tinh thần kiên quyết bảo vệ pháp chế xã hội chủ nghĩa;

+ Có trình độ cử nhân luật trở lên;

+ Đã được đào tạo về nghiệp vụ kiểm sát;

+ Có thời gian làm công tác thực tiễn theo quy định của pháp luật;

+ Có sức khoẻ đảm bảo hoàn thành nhiệm vụ được giao.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên sơ cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Có thời gian làm công tác pháp luật từ 04 năm trở lên;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên sơ cấp (đây là tiêu chuẩn được bổ sung so với trước đây).

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên trung cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên sơ cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp;

+ Có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp đối với kiểm sát viên sơ cấp;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên trung cấp (đây là tiêu chuẩn được bổ sung so với trước đây).

Ngoài ra, trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của

VKSND, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 10 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên trung cấp nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát viên sơ cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên trung cấp.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên cao cấp:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên trung cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp;

+ Có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp đối với kiểm sát viên cấp dưới;

+ Đã trúng tuyển kì thi vào ngạch kiểm sát viên cao cấp.

Ngoài ra, trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của VKSND, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 15 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên cao cấp nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát viên trung cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên cao cấp.

- Tiêu chuẩn bổ nhiệm kiểm sát viên VKSNDTC:

+ Đã đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên;

+ Đã là kiểm sát viên cao cấp ít nhất 05 năm;

+ Có năng lực chỉ đạo, điều hành công tác thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp của VKSNDTC;

+ Có năng lực giải quyết những vấn đề quan trọng thuộc thẩm quyền của VKSNDTC.

Ngoài ra, trong trường hợp do nhu cầu công tác cán bộ của VKSND, người đã có thời gian làm công tác pháp luật từ 20 năm trở lên, có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên, kiểm sát viên VKSNDTC nhưng thiếu tiêu chuẩn đã là kiểm sát

viên cao cấp ít nhất 05 năm thì có thể được bổ nhiệm làm kiểm sát viên VKSNDTC.

- Bổ nhiệm kiểm sát viên trong trường hợp đặc biệt:

Bổ nhiệm kiểm sát viên trong trường hợp đặc biệt chỉ áp dụng khi: Người được điều động đến để làm lãnh đạo VKSND các cấp.

Tuy chưa đủ thời gian làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp hoặc chưa đủ thời gian làm công tác pháp luật nhưng có đủ các tiêu chuẩn chung của kiểm sát viên và các tiêu chuẩn về năng lực thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp, có khả năng hướng dẫn nghiệp vụ thực hành quyền công tố và kiểm sát các hoạt động tư pháp thì cũng có thể được tuyển chọn và bổ nhiệm làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp, kiểm sát viên VKSNDTC.

6.1.3. Nhiệm kì kiểm sát viên

- Kiểm sát viên được bổ nhiệm lần đầu có thời hạn là 05 năm.

- Trường hợp được bổ nhiệm lại hoặc nâng ngạch thì thời hạn là 10 năm.

6.1.4. Hội đồng tuyển chọn kiểm sát viên Viện kiểm sát nhân dân tối cao

- Thành phần của hội đồng tuyển chọn gồm:

+ Viện trưởng VKSNDTC làm Chủ tịch.

+ Các uỷ viên: đại diện lãnh đạo Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam, Trung ương Hội luật gia Việt Nam.

- Nhiệm vụ của Hội đồng tuyển chọn:

+ Tuyển chọn người đủ tiêu chuẩn làm kiểm sát viên VKSNDTC theo đề nghị của Uỷ ban kiểm sát VKSNDTC để trình Viện trưởng VKSNDTC trình Chủ tịch nước bổ nhiệm;

+ Xem xét những trường hợp kiểm sát viên VKSNDTC có thể được miễn nhiệm chức danh kiểm sát viên;

+ Xem xét những trường hợp kiểm sát viên VKSNDTC có thể bị cách chức chức danh kiểm sát viên.

6.1.5. Hội đồng thi tuyển kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp

- Thành phần của hội đồng thi tuyển gồm:

+ Viện trưởng VKSNDTC làm Chủ tịch.

+ Các uỷ viên: một Phó viện trưởng VKSNDTC, Viện trưởng Viện kiểm sát quân sự trung ương, đại diện lãnh đạo Bộ Quốc phòng, Bộ Nội vụ, Uỷ ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam.

- Nhiệm vụ của hội đồng thi tuyển:

+ Tổ chức các kì thi tuyển kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp;

+ Công bố danh sách những người trúng tuyển;

+ Đề nghị Viện trưởng VKSNDTC bổ nhiệm người đã trúng tuyển làm kiểm sát viên sơ cấp, kiểm sát viên trung cấp, kiểm sát viên cao cấp.

6.2. Kiểm tra viên

- Kiểm tra viên là người được bổ nhiệm theo quy định của pháp luật để giúp kiểm sát viên thực hành quyền công tố, kiểm sát hoạt động tư pháp; thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn khác theo sự phân công của viện trưởng VKSND.

- Các ngạch kiểm tra viên:

+ Kiểm tra viên;

+ Kiểm tra viên chính;

+ Kiểm tra viên cao cấp.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân tích các chức năng của VKSND theo quy định của hiến pháp và pháp luật hiện hành.

2. Phân tích sự thay đổi của chức năng kiểm sát việc thực hiện pháp luật của VKSND qua các bản hiến pháp.

3. Phân tích nguyên tắc hoạt động đặc thù của VKSND theo pháp luật hiện hành.

4. Phân tích nhiệm vụ của kiểm sát viên trong hệ thống VKSND.

CHƯƠNG XVI
CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Ở bất kì quốc gia nào trên thế giới, khi cơ quan nhà nước ở trung ương ban hành chính sách cho toàn quốc thì chính sách đó cũng phải được thực hiện ở địa phương. Mặt khác, ở mỗi địa phương đều có những công việc cần sự tham gia quyết định và tổ chức thực hiện của người dân địa phương để xây dựng cuộc sống ổn định và tươi đẹp ở địa phương. Đây là hai yếu tố quan trọng nhất định hình sự tồn tại của chính quyền địa phương (CQĐP) trong các nhà nước hiện đại. Chương này trình bày những vấn đề pháp lí cơ bản nhất về tổ chức và hoạt động của CQĐP ở Việt Nam hiện nay theo pháp luật hiện hành.

1. MỘT SỐ VẤN ĐỀ CƠ BẢN VỀ CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

1.1. Một số khái niệm cơ bản

1.1.1. Đơn vị hành chính và Đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên

Để hiểu về CQĐP, trước tiên cần phân biệt được khái niệm "đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên" và khái niệm "đơn vị hành chính".

Đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên là đơn vị tụ cư cơ bản nhất của con người khi sống thành cộng đồng với nhau. Đơn vị này được xác định bởi một diện tích lãnh thổ trên đó có con người sinh sống tập trung, thành một cộng đồng gắn kết với nhau và có những mối liên quan, có cuộc sống sinh hoạt hằng ngày gắn bó mật thiết với nhau về mặt kinh tế, văn hóa, xã hội, tâm linh... Nói cách khác, khi mà trên một phạm vi diện tích lãnh thổ xuất hiện sự tụ cư của con người do nhu cầu sinh sống và từ đó tạo thành cộng đồng gắn kết với nhau thì đó được gọi là đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên. Loại đơn vị này được hình thành rất sớm trong lịch sử loài người, có thể nói là ngay từ khi con người rời khỏi cuộc sống bầy đàn, du canh du cư để tập trung sinh sống ổn định thành cộng đồng. Yếu tố "tự nhiên" ở đây là sự quần tụ của con

người về một khu vực để cùng sinh sống, làm ăn, như dân gian thường nói là theo quy luật "đất lành chim đậu".[1]

Ở Việt Nam, cũng như hầu hết các quốc gia trên thế giới, có hai loại đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên căn cứ trên đặc điểm của sự quần tụ dân cư. Xét về lịch sử, sự tụ cư ban đầu của các dân tộc Việt Nam gắn liền với nhu cầu sinh sống nông nghiệp, có thể là nông nghiệp lúa nước ở vùng đồng bằng hay nông nghiệp săn bắn, hái lượm ở khu vực cao nguyên. Loại đơn vị tụ cư này có thể có tên gọi khác nhau ở các vùng miền khác nhau trên cả nước như làng, bản, ấp, buôn, thôn, xóm... (ở đây gọi chung là làng). Cộng đồng dân cư sinh sống trong các làng có sự gắn bó chặt chẽ. Trước tiên là sự gắn bó về sự mưu sinh nông nghiệp, mỗi làng đều có phần ruộng canh tác nông nghiệp của mình. Người dân sinh sống trong các làng có sự gắn bó về văn hóa, tinh thần, phong tục tập quán. Trong các làng Việt Nam, đặc biệt ở khu vực đồng bằng Bắc bộ, tồn tại phổ biến mối quan hệ gia tộc, trong làng thậm chí có thể có những dòng họ lớn chi phối toàn bộ công việc của làng. Mỗi làng của người Việt cũng thường có các địa điểm sinh hoạt cộng đồng riêng, đó là đình làng ở Bắc bộ hay nhà rông ở Tây Nguyên... Trong làng thường có phong tục tập quán riêng, có đời sống tâm linh riêng, thể hiện qua hương ước, tục lệ, các lễ hội, các thủ tục thờ cúng riêng, thậm chí có cả ngôn ngữ riêng. Chính vì những mối quan hệ gắn kết cộng đồng chặt chẽ mà người Việt Nam thường coi làng là nơi mình gắn bó nhất, nơi xác định nguồn gốc về mặt tinh thần của mình. Dân gian thường có câu "sống ở làng, sang ở nước" cũng là thể hiện nghĩa đó.[2]

---

[1] Một số tác giả dùng thuật ngữ "đơn vị hành chính tự nhiên", ví dụ xem: Nguyễn Đăng Dung, "Sự phân biệt đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo là cơ sở của việc tổ chức hay không tổ chức Hội đồng nhân dân ở địa phương", *Tạp chí Dân chủ & Pháp luật,* số 12(201), 2008, tr. 6 - 10, tại tr. 8.

[2] Về khái lược lịch sử hình thành làng Việt Nam, xem: Lương Đức Thiệp, *Xã hội Việt Nam,* Nxb. Hoa Tiên, 1971, tr. 105, 106; Bùi Xuân Đính, *Lệ làng phép nước,*

Loại đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên thứ hai có nhiều biến thể, song có thể gọi chung là "thành phố". Xét về mặt lịch sử ở Việt Nam, thành phố hình thành sau làng. Giống như làng, sự tập trung dân cư về các thành phố cũng mang tính tự nhiên bởi nó gắn với nhu cầu tồn tại, mưu sinh của con người. Nếu mưu sinh ở làng trọng về nông nghiệp thì thành phố trọng về phi nông nghiệp, ví dụ công nghiệp, thương nghiệp, dịch vụ. Sự gắn kết cộng đồng trong thành phố thường thể hiện nhiều ở khía cạnh vật chất, văn hóa, xã hội hơn là về mặt tinh thần, dòng họ, tâm linh như ở Làng. Nếu đặc trưng của làng là đình làng, nhà rông... thì đặc trưng của thành phố là bệnh viện, trường đại học, nhà hát, công viên, khách sạn, trung tâm thương mại, cơ sở hạ tầng hiện đại... Thành phố có thể được hình thành với quy mô khác nhau, ở quy mô nhỏ gọi là "thị trấn", ở quy mô lớn hơn gọi là "thị xã", ở quy mô lớn hơn nữa gọi là "thành phố", ở quy mô rất lớn với hàng chục triệu dân cư có thể được gọi là "siêu thành phố" (*Mega City*). Người Việt Nam hiện tại thường có tâm lí không xem thành phố là nơi gốc tích của mình bởi ở đây quy tụ người đến từ các phương trời khác nhau. Dân gian có câu "5 người, 10 làng" chính là để chỉ điều này. Mặc dù vậy, sự gắn kết cộng đồng dân cư ở thành phố cũng hết sức chặt chẽ do đặc thù rất nhiều người sinh sống trên một địa bàn nhỏ, mật độ dân số cao. Sự gắn kết về cơ sở hạ tầng, về kinh tế, công việc, mưu sinh, sinh hoạt văn hóa... là rất lớn. Hoạt động của mỗi người, mỗi gia đình đều dễ dàng ảnh hưởng tới những người, gia đình khác.

Ngoài các đặc điểm riêng, các đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên, cho dù là làng hay thành phố đều có những đặc điểm chung. *Thứ nhất*, chúng đều là những đơn vị tụ cư "nhỏ nhất", cơ

Nxb. Pháp lí, 1985, tr. 14, 15, 18, 19. Về mô tả chi tiết đời sống một làng ở Bắc Bộ đầu thế kỉ 20, xem: Đào Đình Hào, "Một làng ở xứ Bắc-kì hiện nay", *Tạp chí Nam Phong*, số 177, 1932, tr. 351 - 363.

bản nhất theo nghĩa tập trung nhất, đậm đặc và hoàn chỉnh nhất. Người ta khó có thể chia cắt một làng thành các làng nhỏ hơn hoặc thành phố thành các thành phố nhỏ hơn nếu không có sự tách biệt rõ ràng về khoảng cách địa lí và cơ sở vật chất hạ tầng. *Thứ hai*, ở các đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên đều có sự hiện diện của một cộng đồng dân cư có sự gắn kết với nhau một cách chặt chẽ về kinh tế, văn hóa, xã hội, gia đình, tâm linh, phong tục tập quán... *Thứ ba*, chính sự gắn kết mang tính cộng đồng trên đây là cơ sở để hình thành các mối quan tâm, sự gắn bó về mặt lợi ích đối với các vấn đề chung của cộng đồng như cơ sở hạ tầng, trật tự trị an, vệ sinh, giáo dục, môi trường, văn hóa giải trí v.v.. Công việc phát sinh trong các lĩnh vực này có thể được chăm lo, giải quyết tốt nhất bởi chính cộng đồng do tính chất ảnh hưởng trực tiếp tới cuộc sống của họ.

Khác với Đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên, *Đơn vị hành chính* (sau đây viết tắt là ĐVHC) hay còn gọi là *Đơn vị hành chính lãnh thổ* được hình thành do nhu cầu quản lí của nhà nước chứ không phải nhu cầu sinh sống tự nhiên của người dân. Hành chính là sự cai quản công việc của quốc gia, sự triển khai công việc của nhà nước từ trung ương tới địa phương. Ở nước nào cũng vậy, cơ quan hành chính cao nhất nằm ở trung ương. Tuy nhiên, các chính sách do trung ương ban hành dù hay đến mấy cũng không thể trở thành hiện thực nếu không được triển khai ở cấp địa phương. Ví dụ, khi Chính phủ ban hành chính sách bảo hiểm y tế thì hệ thống hành chính phải làm sao cho mọi người dân đều nhận được hỗ trợ từ bảo hiểm y tế khi khám chữa bệnh; hay chính sách xây dựng nếp sống mới ở nông thôn phải được thực hiện trên thực tế ở từng làng quê. Để phục vụ mục đích triển khai công việc hành chính nhà nước ở địa phương, nhà nước hiện đại thường chia lãnh thổ quốc gia thành các loại đơn vị lãnh

thổ khác nhau trên đó có bộ phận dân cư nhất định và thiết lập ở đó các thiết chế nhà nước cần thiết để tổ chức thực hiện công việc hành chính trên địa bàn. Như vậy, ĐVHC là các phần diện tích của lãnh thổ quốc gia, trên đó thường có một bộ phận dân cư nhất định, được chia ra để phục vụ mục đích quản lí hành chính nhà nước. Tùy vào di sản lịch sử, điều kiện kinh tế - xã hội và trình độ nhận thức về mô hình hành chính hiện đại, các quốc gia thường có cách phân chia ĐVHC khác nhau.[1]

Ở Việt Nam, các ĐVHC được chia thành ba cấp và được quy định tại Điều 110 Hiến pháp năm 2013. Trước tiên, toàn bộ lãnh thổ Việt Nam được chia thành các ĐVHC cấp tỉnh, bao gồm các tỉnh và các thành phố trực thuộc trung ương. Tiếp đến, ĐVHC cấp tỉnh được chia thành các ĐVHC cấp huyện, bao gồm huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh; theo đó tỉnh chia thành huyện, thị xã và thành phố thuộc tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương chia thành quận, huyện, thị xã và ĐVHC tương đương. Sau cùng, các ĐVHC cấp huyện được chia thành các ĐVHC cấp xã, bao gồm xã, phường, thị trấn; theo đó huyện chia thành xã, thị trấn, quận chia thành phường, thị xã và thành phố thuộc tỉnh chia thành phường và xã. Nếu nhìn từ dưới lên, toàn bộ lãnh thổ Việt Nam được chia thành các ĐVHC nhỏ nhất là các ĐVHC cấp xã (hiện có 11162 ĐVHC cấp xã). Nhóm một số ĐVHC cấp xã thành ĐVHC cấp huyện (hiện có 713 ĐVHC cấp huyện) và tập hợp một số ĐVHC cấp huyện thành ĐVHC cấp tỉnh (hiện có 63 ĐVHC

---

[1] Về mô hình phân chia ĐVHC ở Anh Quốc và Cộng hòa Pháp, xem: Alistair Cole và Peter John, *Local governance in England and France,* Routledge, 2001, tr. 18 - 60; ở Hoa Kỳ, xem: David Mc Carthy Jr. and Laurie Reynolds, *Local government law,* Thomson West, 2003, p. 7 - 16; ở Cộng hòa Liên bang Đức, xem: Athur Gunlicks, *Local government in the German Federal System,* Duke University Press, Durham 1986, tr. 32 - 67; Vincent Hofmann-Martinot, Hellmut Wollmann (biên tập), *State and local government reforms in France and Germany - Divergence and Convergence,* VS Verlag fur Sozialwissenschaften, 2006, tr. 11 - 75.

cấp tỉnh).[1] Tất cả các ĐVHC cấp tỉnh hợp thành toàn bộ lãnh thổ quốc gia. Không ĐVHC cấp tỉnh nào không được chia thành các ĐVHC cấp huyện và không ĐVHC cấp huyện nào không được chia thành các ĐVHC cấp xã.[2] Cấu trúc theo lối "đồng phục" như vậy có thể được ví như "cấu trúc tổ ong". Mỗi tổ ong bao gồm vô số kén. Mỗi cái kén là một ĐVHC cấp xã, tập hợp một số kén thành một ĐVHC cấp huyện và tập hợp một số lớn hơn tạo thành ĐVHC cấp tỉnh.

Theo pháp luật hiện hành, thẩm quyền thành lập, giải thể, nhập, chia, điều chỉnh địa giới, đặt tên ĐVHC cấp tỉnh thuộc về Quốc hội. Đối với các ĐVHC cấp huyện và xã, thẩm quyền thuộc về UBTVQH. Trong tất cả các trường hợp, Chính phủ đều là người đề xuất để Quốc hội và UBTVQH quyết định theo thẩm quyền. Trước khi đề xuất, trừ trường hợp đặt tên ĐVHC, Chính phủ phải tổ chức lấy ý kiến của nhân dân địa phương theo trình tự, thủ tục do luật định.[3]

Ở đây cần phân biệt để tránh hiểu lầm khi sử dụng một số tên gọi. Thành phố trực thuộc tỉnh, thị xã, thị trấn có thể vừa là ĐVHC, vừa là đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên nếu nhà nước lấy chính nơi quần tụ dân cư tự nhiên tương ứng làm ĐVHC. Thành phố trực thuộc trung ương, trái lại, không đồng nhất với thành phố với tư cách là đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên. Ví dụ, Thành phố Hà Nội với tư cách là một ĐVHC cấp tỉnh có diện tích rất rộng, tới 3329 km^2, trong đó có một số đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên như thành phố gồm các quận, huyện trung tâm và Thị xã Sơn Tây, ngoài ra là một số ĐVHC cấp huyện ở khu vực nông thôn có cơ sở hạ tầng tách rời với các khu vực khác.

[1] Số liệu cập nhật năm 2017 của Tổng cục thống kê, xem www.gso.gov.vn/dmhc 2015/Tinh_tk_new.asps.

[2] Ngoại trừ một số huyện đảo chưa được chia thành các ĐVHC nhỏ hơn, ví dụ, huyện đảo Cồn Cỏ, tỉnh Quảng Trị, huyện đảo Bạch Long Vĩ, thành phố Hải Phòng, huyện Côn Đảo, tỉnh Bà Rịa - Vũng Tàu.

[3] Điều 129 Luật tổ chức CQĐP năm 2015; khoản 2 Điều 110 Hiến pháp năm 2013.

Ngoài 3 cấp ĐVHC lãnh thổ trên đây, Điều 110 Hiến pháp năm 2013 còn trù liệu một loại ĐVHC khác, đó là ĐVHC - kinh tế đặc biệt. ĐVHC - kinh tế đặc biệt do Quốc hội thành lập và do đó tương đương với ĐVHC cấp tỉnh. Tuy nhiên, cho đến nay chưa có ĐVHC - kinh tế đặc biệt nào được thành lập và vì vậy chưa rõ cấu trúc tổ chức lãnh thổ của các đơn vị này như thế nào.

Giữa ĐVHC và Đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên có mối quan hệ chặt chẽ. ĐVHC được thành lập để thực hiện công việc của nhà nước ở địa phương còn đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên là nơi quây tụ dân cư thành cộng đồng một cách tự nhiên. Công việc nhà nước là công việc gắn với người dân và phục vụ người dân. Do đó muốn công việc nhà nước thực hiện hiệu quả, đem lại kết quả tốt đẹp cho người dân thì khi phân định ĐVHC cần tôn trọng đặc điểm của các đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên.

1.1.2. Chính quyền địa phương, cơ quan chính quyền địa phương, cơ quan nhà nước ở địa phương

Trên cơ sở phân chia lãnh thổ quốc gia thành các ĐVHC, nhà nước thành lập các thiết chế nhà nước tương ứng tại mỗi ĐVHC để trực tiếp thực thi các công việc nhà nước tại địa phương. Nhà nước có thể chọn một trong hai cách. Thứ nhất, các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương thành lập các cơ quan cấp dưới của mình ở các ĐVHC. Thứ hai, nhà nước quy định cơ chế để người dân ở từng ĐVHC thành lập nên các cơ quan nhà nước ở địa phương mình. Tập hợp loại cơ quan thứ hai này chính là CQĐP.

Định nghĩa đầy đủ, CQĐP là thiết chế nhà nước được thành lập *từ* địa phương để thực thi các công việc nhà nước trong phạm vi một ĐVHC nhất định; CQĐP có trách nhiệm chăm lo công việc của địa phương và có thẩm quyền chung trong phạm vi lãnh thổ của ĐVHC mà mình phụ trách. Nói một cách ngắn gọn, CQĐP là thiết chế nhà nước được thành lập từ địa phương để thực thi công

việc nhà nước ở địa phương. CQĐP của Việt Nam hiện nay có những đặc điểm sau:

Thứ nhất, CQĐP là thiết chế nhà nước được thành lập *từ* địa phương, có nghĩa là xuất phát từ người dân địa phương. CQĐP hiện nay của Việt Nam được thành lập ở tất cả các ĐVHC và ở tất cả các cấp. CQĐP ở mỗi ĐVHC đều được cấu thành bởi hai cơ quan là Hội đồng nhân dân (HĐND) và Ủy ban nhân dân (UBND), được gọi là các "cơ quan CQĐP". Trong đó, HĐND là cơ quan đại biểu do người dân ở ĐVHC tương ứng bầu ra thông qua bầu cử còn UBND do HĐND bầu ra để chấp hành các quyết định của HĐND. Đến lượt mình UBND lại thành lập ra các cơ quan chuyên môn giúp việc. Như vậy là trực tiếp hay gián tiếp, CQĐP ở các ĐVHC của Việt Nam đều được thành lập bởi người dân ở địa phương.

Thứ hai, CQĐP được thành lập để tổ chức thực hiện công việc nhà nước ở địa phương. Mỗi CQĐP có phạm vi thẩm quyền và chịu trách nhiệm thực hiện công việc của nhà nước trong phạm vi lãnh thổ của ĐVHC mà nó phụ trách. Công việc nhà nước ở đây được hiểu là các công việc mà nhà nước muốn thực hiện một cách chủ động nhằm làm cho đời sống của người dân trở nên tốt đẹp hơn. Công việc đó có thể là việc thực hiện một chính sách được triển khai từ trung ương, ví dụ triển khai làm thẻ căn cước cho người dân, cấp phát thẻ bảo hiểm y tế, trả lương hưu v.v., hay trực tiếp đưa ra các quyết định về các công việc ở địa phương và triển khai các quyết định đó, ví dụ xây dựng công viên, nhà văn hóa v.v..

Thứ ba, CQĐP thực thi thẩm quyền chung đối với các lĩnh vực trong phạm vi lãnh thổ của ĐVHC mà mình phụ trách. Thẩm quyền chung của CQĐP bao trùm các mặt của đời sống từ chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục, khoa học, công nghệ, trật tự trị an... Điều này để phân biệt với một số cơ quan hành chính ở

trung ương có thẩm quyền chuyên biệt ví dụ Bộ Nông nghiệp và Phát triển nông thôn, Bộ Công thương, Tổng cục thuế v.v..

Cần phân biệt giữa CQĐP và các cơ quan nhà nước ở địa phương. Để thực hiện công việc nhà nước ở địa phương không chỉ có CQĐP. Các cơ quan nhà nước ở trung ương có thể tự thành lập hệ thống cơ quan riêng của mình theo ngành dọc ở các cấp hành chính, gọi là các "cơ quan nhà nước ở địa phương", để thực hiện công việc thuộc phạm vi thẩm quyền của mình ở địa phương một cách thống nhất. Các cơ quan như vậy được thành lập khi trong một lĩnh vực công tác thực thi, chấp hành chủ trương, chính sách của cấp trên không đòi hỏi nhiều sự sáng tạo theo đặc thù ở địa phương mà chủ yếu chú trọng tới sự áp dụng chủ trương, chính sách, tiêu chuẩn một cách thống nhất trên phạm vi toàn quốc. Ví dụ điển hình là Tổng cục thi hành án có hệ thống các Cục thi hành án ở ĐVHC cấp tỉnh, Chi cục thi hành án ở ĐVHC cấp huyện; Cục bảo vệ thực vật và Cục thú y có Chi cục bảo vệ thực vật, Chi cục thú y ở ĐVHC cấp tỉnh; Tổng cục thuế có các Cục thuế ở ĐVHC cấp tỉnh và các Chi cục thuế ở các ĐVHC cấp huyện v.v.. Các cơ quan này cũng thực hiện thẩm quyền quản lí nhà nước trong phạm vi một ĐVHC, tuy nhiên chúng không được thành lập bởi người dân địa phương mà bởi các cơ quan trung ương, do đó chúng không nằm trong cơ cấu tổ chức của CQĐP.

Cũng cần lưu ý rằng TAND và VKSND được thành lập ở ĐVHC cấp tỉnh và cấp huyện song hai cơ quan này cũng không thuộc tổ chức của CQĐP cùng cấp mà nằm trong hệ thống cấu trúc tổ chức thống nhất của ngành tòa án và ngành kiểm sát. Nhân sự của hai cơ quan này do các cơ quan cấp trên của ngành bổ nhiệm theo thẩm quyền chứ không được hình thành từ người dân địa phương. Hai cơ quan này thực hiện chức năng mang tính chất tư pháp, áp dụng pháp luật thống nhất từ trung ương tới địa phương chứ không phải các công việc mang tính quản trị ở địa phương.

Trong số 5 bản hiến pháp Việt Nam, duy nhất Hiến pháp năm 2013 sử dụng thuật ngữ "CQĐP". Các bản hiến pháp còn lại đều chỉ điều chỉnh trực tiếp hai cơ quan CQĐP là HĐND và UBND. Tất nhiên, CQĐP của Hiến pháp năm 2013 cũng bao gồm HĐND và UBND như các bản hiến pháp trước. Tuy nhiên, sự khác biệt ở đây không chỉ là về cách sử dụng thuật ngữ mà còn sâu xa hơn - về cách tiếp cận. Với việc đề cập CQĐP trước khi điều chỉnh về HĐND và UBND, cách tiếp cận của Hiến pháp năm 2013 là đi từ cái bao quát tới cái cụ thể. CQĐP với tư cách là tổng thể thiết chế nhà nước được thành lập từ địa phương cần phải được đề cập trước rồi sau đó cơ cấu tổ chức của CQĐP ở từng cấp bao gồm những cơ quan nào mới có thể xác định được trên cơ sở phù hợp với đặc điểm của ĐVHC cũng như phạm vi nhiệm vụ quyền hạn của CQĐP tương ứng. Về mặt lí luận, cách tiếp cận này ưu việt và hợp lí hơn nhiều so với các bản hiến pháp trước. Nó tạo cơ sở để đặt và trả lời các câu hỏi: CQĐP ở mỗi ĐVHC cần có các cơ quan CQĐP nào? Liệu HĐND và UBND có nhất thiết thành lập ở tất cả các ĐVHC ở tất cả các cấp hay không? Trả lời được các câu hỏi này sẽ tránh được tư duy máy móc thành lập HĐND và UBND ở tất cả các ĐVHC như hiện nay.

1.1.3. Chính quyền địa phương và cấp chính quyền địa phương

Điều 111 Hiến pháp năm 2013 đưa ra hai khái niệm khác nhau là "CQĐP" và "cấp CQĐP". Theo khoản 1, ở tất cả các ĐVHC của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, tức là tất cả các ĐVHC từ cấp tỉnh tới cấp xã như đề cập trên đây, đều thành lập CQĐP; song không quy định tổ chức của CQĐP ở tất cả các ĐVHC đó gồm những cơ quan nào. Theo quy định tại khoản 2 thì không phải bất kì ĐVHC lãnh thổ nào cũng thành lập cấp CQĐP bao gồm HĐND và UBND. Như vậy, có thể nói cấp CQĐP là CQĐP với cơ cấu tổ chức có đầy đủ HĐND và UBND. Không phải ở bất kì ĐVHC nào cũng thành lập cấp CQĐP, tức là không phải ở bất

kì tỉnh, huyện, quận, thị xã, xã, phường... nào cũng đều thành lập đầy đủ cả HĐND và UBND. Khoản 2 không quy định ở ĐVHC nào sẽ thành lập đầy đủ hai cơ quan này song việc quyết định thành lập đầy đủ sẽ phụ thuộc vào đặc điểm nông thôn, đô thị, hải đảo của ĐVHC đó. Như vậy, với 2 khoản của Điều 111 đề cập hai thuật ngữ khác nhau là CQĐP và cấp CQĐP, Hiến pháp năm 2013 đã dự liệu cho một sự đổi mới về cơ cấu tổ chức của CQĐP với tinh thần "không phải ở bất cứ ĐVHC nào cũng thành lập cả HĐND và UBND một cách máy móc".

Tuy nhiên, quy định mang tính đổi mới này chưa được áp dụng trong thực tiễn. Tháng 5 năm 2015, Hội nghị lần thứ 11 của Ban chấp hành trung ương Đảng Cộng sản Việt Nam Khóa XI đã biểu quyết đồng ý phương án thành lập cấp CQĐP, gồm HĐND và UBND, ở tất cả các ĐVHC của Việt Nam.[1] Thể chế hóa chủ trương này, Luật tổ chức CQĐP được Quốc hội thông qua tháng 6 năm 2015 đã quy định: *"Cấp chính quyền địa phương gồm có Hội đồng nhân dân và Ủy ban nhân dân được tổ chức ở các đơn vị hành chính của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam..."*.[2] Như vậy, cơ cấu tổ chức của CQĐP tại các ĐVHC của Việt Nam sau khi Luật tổ chức CQĐP năm 2015 có hiệu lực không có sự thay đổi so với trước đây.

1.2. Chức năng kép của chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước

Đối với bất kì cơ quan nhà nước nào, khi nói tới chức năng là nói tới lĩnh vực hoạt động chủ yếu của nó trong bộ máy nhà nước. Chức năng là "lí do" cho sự tồn tại của cơ quan nhà nước trong bộ máy nhà nước. Chức năng của CQĐP ở Việt Nam được quy định tại khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013 như sau: *"Chính quyền địa phương tổ chức và bảo đảm việc thi hành Hiến pháp và pháp*

[1] Mục 3 Thông báo Hội nghị lần thứ 11 Ban chấp hành trung ương Đảng Khóa XI.
[2] Khoản 1 Điều 4 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

luật tại địa phương; quyết định các vấn đề của địa phương do luật định". Như vậy, chức năng của CQĐP ở Việt Nam có hai nội dung: (1) chức năng quyết định các vấn đề của địa phương do luật định, có thể gọi ngắn gọn là "*Chức năng tự quản*"; (2) chức năng thực thi pháp luật, chính sách, quyết định của cấp trung ương hoặc của cấp trên tại địa phương, có thể gọi ngắn gọn là "*Chức năng chấp hành*". Cũng có thể gọi đây là chức năng kép của CQĐP bởi hai nội dung của nó có xu hướng vận động trái chiều nhau. Trong khi nội dung thứ nhất vận động theo chiều "từ dưới lên" thì nội dung thứ hai vận động theo chiều "từ trên xuống". Dưới đây phân tích sâu hơn hai nội dung này.

1.2.1. Chức năng tự quản

Chức năng tự quản của CQĐP có nghĩa là CQĐP được thành lập trước tiên để đưa ra quyết định về các vấn đề của địa phương và tổ chức thi hành các quyết định đó. Với chức năng này, CQĐP là cơ quan có trách nhiệm giải quyết các vấn đề ở địa phương. Chức năng này có những nội dung sau.

Thứ nhất, CQĐP phải nhận biết được các bất cập trong phạm vi địa phương, sau đó chủ động nghiên cứu và quyết định các phương án để giải quyết bất cập, đồng thời tổ chức thực hiện các phương án nhằm bảo đảm các bất cập được giải quyết trên thực tế. Không chỉ giải quyết bất cập, CQĐP còn phải chủ động nghiên cứu đề ra đường hướng, giải pháp phát triển mọi mặt ở địa phương, đưa đường hướng, giải pháp thành nghị quyết, tổ chức thi hành nghị quyết nhằm tạo ra sự chuyển biến của địa phương.

Thứ hai, việc đưa ra các quyết định về các vấn đề của địa phương phải do luật định. CQĐP chỉ có thể quyết định về các vấn đề đã được trù liệu trong các đạo luật do Quốc hội ban hành. Quyết định những vấn đề chưa được giao trong các đạo luật có nghĩa là CQĐP đã vi hiến. Ở góc độ hiến pháp, điều này phù hợp với nguyên tắc tổ chức và hoạt động của bộ máy nhà nước Việt

Nam. Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và Quốc hội, bằng việc ban hành các đạo luật, giao một số phạm vi thẩm quyền để CQĐP quyết định và tổ chức thi hành ở địa phương. Quốc hội thực hiện điều đó thông qua cơ chế phân quyền được đề cập kĩ hơn ở Mục 2.2 dưới đây.

Thứ ba, khi đưa ra các quyết định giải quyết vấn đề của địa phương và thực hiện các quyết định ấy, CQĐP thực hiện theo chế độ tự quản - tự chịu trách nhiệm. Điều này có nghĩa là nếu quyết định đưa ra bị sai không đem lại kết quả như mong đợi hoặc làm cho tình hình trở nên xấu hơn thì CQĐP sẽ phải chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương. Nếu lỗi nằm ở cơ quan thực thi quyết định thì trong bản thân cơ cấu tổ chức của CQĐP sẽ phải có cơ chế để buộc cơ quan này phải chịu trách nhiệm. Tóm lại, cơ chế để bảo đảm trách nhiệm của CQĐP khi thực hiện chức năng tự quản là cơ chế tại địa phương và xuất phát từ Nhân dân địa phương. Khi thực hiện chức năng này CQĐP chịu trách nhiệm trước Nhân dân địa phương chứ không phải trước cơ quan cấp trên.

Như vậy chức năng tự quản gắn chặt chẽ với trách nhiệm của CQĐP trong việc chủ động nhận biết và giải quyết các công việc của địa phương, đem lại sự thay đổi tích cực trong đời sống mọi mặt ở địa phương.

1.2.2. Chức năng chấp hành

Chức năng chấp hành của CQĐP có nghĩa là CQĐP có trách nhiệm tổ chức thực hiện và bảo đảm thực hiện các quyết định của cơ quan nhà nước cấp trên. Các cơ quan cấp trên bao gồm trước tiên là các cơ quan ở trung ương và sau đó là các cơ quan hành chính nhà nước cấp trên. Các quyết định của cấp trên mà CQĐP phải tổ chức thi hành bao gồm Hiến pháp, pháp luật, các quyết định, chính sách do cơ quan trung ương và cơ quan hành chính cấp trên ban hành. Chức năng này có những nội dung cụ thể sau.

Thứ nhất, các cơ quan trung ương ban hành pháp luật và chính sách cho toàn quốc. Tuy nhiên, bản thân các cơ quan trung ương, trước tiên là Chính phủ và các bộ không thể tự mình tổ chức thi hành pháp luật và chính sách trên phạm vi toàn quốc. Ví dụ khi chính sách trả tiền trợ cấp cho người có công được thông qua thì việc trao các khoản tiền trợ cấp tới từng đối tượng có công là do công chức của các cơ quan CQĐP cấp xã thực hiện; hay khi Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua Luật đầu tư chứa đựng nhiều chính sách ưu đãi đối với nhà đầu tư về quyền sử dụng đất, về thủ tục hành chính v.v. thì CQĐP cấp tỉnh mới là cơ quan nhà nước hiện thực hóa các chính sách đó để nhà đầu tư hưởng lợi.

Về lí thuyết, Chính phủ và các bộ có thể tự tổ chức lấy hệ thống chấp hành của mình từ trung ương đến địa phương. Ví dụ để thực hiện công tác thu thuế trong toàn quốc, Chính phủ đã thành lập Tổng cục thuế trực thuộc Bộ Tài chính với các Cục thuế ở ĐVHC cấp tỉnh và chi cục thuế ở các ĐVHC cấp huyện để thu thuế thống nhất từ trung ương tới địa phương; để thực hiện công tác thi hành án dân sự, Chính phủ đã thành lập Tổng cục thi hành án dân sự trực thuộc Bộ Tư pháp với các Cục thi hành án dân sự ở ĐVHC cấp tỉnh và chi cục thi hành án dân sự ở ĐVHC cấp huyện; hay để thực hiện công tác bảo vệ thực vật, Bộ Nông nghiệp và phát triển nông thôn đã thành lập Cục bảo vệ thực vật với các chi cục bảo vệ thực vật ở các ĐVHC cấp tỉnh... Các tổng cục, cục và mạng lưới của chúng ở địa phương không nằm trong tổ chức của CQĐP và có thể tổ chức thực hiện công tác quản lí hành chính nhà nước trong lĩnh vực được giao một cách thống nhất từ trung ương tới địa phương. Tuy nhiên, cơ chế tổ chức thi hành như vậy không phải lúc nào cũng thực hiện được do rất tốn kém về nguồn lực. Trong khi đó đã có sẵn một mạng lưới các CQĐP "phủ sóng" tới từng ĐVHC ở các cấp và có nguồn lực

phù hợp. Hiến pháp, vì vậy, đã quy định chức năng chấp hành cho CQĐP. Cũng chính vì được giao chức năng này nên toàn bộ mạng lưới CQĐP ở các cấp vô hình trung hợp thành một hệ thống thứ bậc trong hệ thống các cơ quan hành chính nhà nước của Việt Nam mà đứng đầu là Chính phủ và các bộ ở trung ương. CQĐP đã trở thành cơ quan chịu trách nhiệm chính trong việc bảo đảm thực hiện Hiến pháp, pháp luật và các chủ trương chính sách của cấp trên ở địa phương.

Thứ hai, CQĐP thực hiện chức năng chấp hành trên cơ sở chế độ phân cấp và ủy quyền được trình bày chi tiết tại Mục 2.2, 2.3 dưới đây.

Việc thực hiện chức năng chấp hành của CQĐP có hai đặc điểm cần lưu ý. *Thứ nhất*, chức năng chấp hành không phải chức năng chính yếu của CQĐP về mặt lí luận. Hay nói cách khác đó không phải chức năng nguyên thủy của CQĐP. Chức năng "Tự quản" mới là chức năng chính yếu của CQĐP bởi theo định nghĩa thì CQĐP là cơ quan nhà nước thành lập ở địa phương để quán xuyến các công việc của địa phương. Nhà nước ở trung ương muốn sử dụng mạng lưới các CQĐP để thực hiện pháp luật, chủ trương, chính sách do mình ban hành do đó quy định cho CQĐP chức năng "Chấp hành". Về lí thuyết là vậy nhưng trong thực tiễn Việt Nam hiện nay CQĐP chủ yếu thực hiện chức năng "Chấp hành" chứ không phải chức năng "Tự quản". Đó là vì bộ máy nhà nước Việt Nam hiện nay mang tính hành chính rất cao, các quyết định, chính sách đều có xu hướng ban hành từ trung ương để các địa phương thực hiện. CQĐP cũng có xu hướng chuyển các vấn đề khó lên cấp trên giải quyết. Tâm lí chủ đạo của CQĐP hiện nay là trông chờ, thực hiện theo chỉ đạo của cấp trên, của trung ương chứ chưa phải là chủ động giải quyết và tự chịu trách nhiệm đối với các công việc của địa phương. Đây là một bất cập lớn trong thực tiễn hoạt động của CQĐP hiện nay.

Thứ ba, CQĐP có chức năng chấp hành không có nghĩa rằng toàn bộ các cơ quan CQĐP đều có chức năng chấp hành. Chức năng của CQĐP khác với chức năng của từng cơ quan CQĐP. Trong tổ chức của CQĐP có HĐND và UBND thì chỉ có UBND là cơ quan chấp hành. HĐND với đặc điểm cơ quan dân cử là cơ quan chịu trách nhiệm thực hiện chức năng tự quản của CQĐP. Chức năng của HĐND và UBND sẽ được phân tích kĩ hơn ở Mục 3.1.1 và 3.2.1 dưới đây.

1.3. Vai trò của chính quyền địa phương trong bộ máy nhà nước

Có thể thấy, nếu phát huy tốt hai chức năng mà nó thực hiện CQĐP sẽ phát huy được vai trò hết sức quan trọng của mình trong bộ máy nhà nước. Vai trò đó thể hiện ở các khía cạnh sau.

Thứ nhất, CQĐP góp phần gánh vác công việc của chính quyền trung ương, giúp giảm tải công việc của chính quyền trung ương. Nhà nước hiện đại có xu hướng can thiệp vào mọi mặt của đời sống xã hội. Với định hướng xây dựng XHCN, Nhà nước Việt Nam cũng có xu hướng như vậy. Có thể thấy sự can thiệp của nhà nước vào các lĩnh vực từ kinh tế, xã hội, y tế, giáo dục, lao động, môi trường, báo chí... thậm chí cả các lĩnh vực mang tính xã hội hóa cao như văn hóa, văn nghệ, thể thao. Nếu các cơ quan nhà nước ở trung ương quyết định mọi vấn đề trong mọi lĩnh vực thì sẽ trở nên quá tải và không hiệu quả. Khi CQĐP thực hiện chức năng tự quản có nghĩa là một số vấn đề trong một số lĩnh vực có phạm vi tác động ở địa phương sẽ được phân quyền cho CQĐP quyết định và tổ chức thực hiện theo cơ chế tự chịu trách nhiệm. Nhờ vậy, các cơ quan nhà nước ở trung ương giảm tải được công việc để tập trung nguồn lực vào các vấn đề chính sách ở tầm quốc gia.

Thứ hai, CQĐP là thiết chế bảo đảm tính hiện thực và thực thi có hiệu quả chủ trương, chính sách, pháp luật của trung ương

trong thực tiễn. Như trên đã đề cập, khi thực hiện chức năng chấp hành, CQĐP các cấp tạo thành mạng lưới cơ quan chấp hành chính của các cơ quan nhà nước ở trung ương, đặc biệt là các cơ quan hành chính nhà nước ở trung ương. Ví dụ, khi Chính phủ đã trình Quốc hội thông qua Luật đầu tư chứa đựng nhiều chính sách ưu đãi đối với nhà đầu tư về quyền sử dụng đất, về thủ tục hành chính v.v. thì nhà đầu tư chỉ có thể thực sự hưởng những ưu đãi đó khi CQĐP cấp tỉnh tương ứng thực sự thực thi Luật. Nói cách khác, chính sách, pháp luật của trung ương song vấn đề thi hành lại nằm ở địa phương. Nếu không có hành động hiệu quả của CQĐP thì pháp luật và các chính sách chủ yếu của trung ương dù hay đến mấy cũng chỉ nằm trên giấy. Bộ máy hành chính nhà nước có hiệu quả hay không cũng phần lớn do hiệu quả hoạt động của CQĐP. Câu nói "trên trải thảm, dưới trải đinh" mặc dù mang hàm ý chỉ trích song phần nào thể hiện được tầm quan trọng của CQĐP trong việc thực thi pháp luật, chính sách của cấp trên.

Thứ ba, khi quyết định và tổ chức thi hành quyết định về các vấn đề của địa phương, CQĐP bảo đảm sự can thiệp của Nhà nước đáp ứng tốt nhất và phù hợp nhất với điều kiện, hoàn cảnh của địa phương. Điều này dễ hiểu bởi lẽ CQĐP là do nhân dân địa phương thành lập nên với những đại diện của chính người dân địa phương, do đó, các quan chức làm việc trong CQĐP là những người am hiểu nhất điều kiện, hoàn cảnh của địa phương. Các quyết định của CQĐP đưa ra sẽ có khả năng phù hợp cao hơn với điều kiện của địa phương và do đó có hiệu quả tốt hơn, tránh được tình trạng quan liêu trong điều hành công việc nhà nước ở địa phương.

Thứ tư, CQĐP đóng vai trò quyết định cho sự phát triển đa dạng của địa phương, qua đó đóng góp vào sự thịnh vượng bền vững chung của đất nước. Nếu phát huy tốt chức năng tự quản của

mình, mỗi CQĐP sẽ là một thiết chế nhà nước có trách nhiệm với sự phát triển của địa phương. Quan chức trong CQĐP sẽ phải tìm mọi cách phát huy lợi thế cạnh tranh của địa phương mình. Mỗi địa phương sẽ phát triển theo cách riêng với thế mạnh riêng. Kết quả là sự thịnh vượng của quốc gia sẽ mang tính ổn định và bền vững cao do có nền tảng đa dạng và vững chắc từ sự phát triển của các địa phương.

Thứ năm, CQĐP là cơ chế hữu hiệu để người dân địa phương tham gia vào công việc nhà nước ở địa phương, qua đó vừa bảo đảm vừa nâng cao dân chủ ở địa phương. Một học giả đã nói "Chính quyền địa phương là việc tổ chức quản lí các công việc của người dân địa phương bởi chính người dân địa phương".[1] Khi tham gia vào CQĐP, người dân vừa làm quen với công việc chính trị ở địa phương vừa rèn luyện, tích lũy kinh nghiệm để có thể sau này gánh vác trách nhiệm chính trị ở cấp cao hơn.

Thứ sáu, vừa là thiết chế chính trị của Nhân dân địa phương song đối với người dân ở địa phương CQĐP cũng là hình ảnh trực tiếp nhất của Nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. CQĐP, đặc biệt là CQĐP ở các ĐVHC cấp cơ sở - cấp xã, là cơ quan nhà nước tiếp xúc với người dân nhiều nhất trong cuộc sống hàng ngày. Có thể nói nhiều người dân không có những cơ hội tiếp xúc với các cơ quan nhà nước ở trung ương như các Bộ hay thậm chí các cục, vụ của Bộ. Tuy nhiên, họ lại luôn có thể tiếp xúc với các cán bộ cơ sở, từ chủ tịch xã, phường tới cán bộ tư pháp xã, phường, công an xã, phường trong cuộc sống hàng ngày. Đối với người dân, CQĐP chính là sự hiện diện của Nhà nước. Ấn tượng tốt hay xấu về CQĐP, thông qua các cán bộ, công chức của CQĐP, là yếu tố chủ yếu quyết định hình ảnh của Nhà nước trong suy nghĩ của mỗi người dân.

---

[1] Golding Louis, *Local government*, Nxb. Hodder và Stoughton, London, 1975, tr. 19.

1.4. Chính quyền địa phương ở nông thôn và chính quyền địa phương ở đô thị

Một trong những điểm mới nổi bật của Luật tổ chức CQĐP năm 2015 là sự phân biệt giữa CQĐP ở đô thị và CQĐP ở nông thôn.

Như trên đã đề cập, các loại ĐVHC của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam bao gồm:

- Các ĐVHC cấp tỉnh gồm tỉnh và thành phố trực thuộc trung ương.
- Các ĐVHC cấp huyện gồm huyện, quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương.
- Các ĐVHC cấp xã gồm xã, phường, thị trấn.
- Các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt (chưa thành lập).

Ngoại trừ các đơn vị hành chính - kinh tế đặc biệt chưa được thành lập, các loại ĐVHC còn lại vốn vẫn tồn tại trong hệ thống hành chính nhà nước ở Việt Nam từ trước Luật tổ chức CQĐP năm 2015. Tuy vậy, điểm mới của Luật tổ chức CQĐP năm 2015 là đã có sự phân biệt các loại ĐVHC nói trên thành các ĐVHC đô thị và ĐVHC nông thôn. Cụ thể sự phân loại đô thị - nông thôn ở mỗi cấp ĐVHC như sau:

Cấp đơn vị hành chính	Đơn vị hành chính nông thôn	Đơn vị hành chính đô thị
Cấp tỉnh	Tỉnh	Thành phố trực thuộc trung ương
Cấp huyện	Huyện	Quận, thị xã, thành phố thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung ương
Cấp xã	Xã	Phường, thị trấn

Bảng 16.1: Phân loại các ĐVHC nông thôn và đô thị[1]

[1] Theo khoản 2, 3 Điều 4 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

Trên cơ sở phân loại ĐVHC nông thôn và đô thị, Luật tổ chức CQĐP cũng có sự phân biệt khi quy định về tổ chức và hoạt động của CQĐP ở các ĐVHC tương ứng. Cụ thể, tổ chức và hoạt động của CQĐP ở các ĐVHC nông thôn và CQĐP ở các ĐVHC đô thị có những điểm khác nhau cho dù cùng nằm ở một cấp ĐVHC, ví dụ giữa CQĐP ở tỉnh và CQĐP ở thành phố trực thuộc trung ương, giữa CQĐP ở xã và CQĐP ở phường hay thị trấn... Thậm chí nội dung quy định về tổ chức, hoạt động của CQĐP ở cùng ĐVHC đô thị cùng cấp cũng có sự khác biệt nhất định, ví dụ giữa CQĐP ở phường và CQĐP ở thị trấn, giữa CQĐP ở quận với CQĐP ở thị xã, thành phố thuộc tỉnh.[1] Như vậy, trong Luật năm 2015, sự điều chỉnh về tổ chức, hoạt động của CQĐP không chỉ được phân biệt giữa các cấp ĐVHC mà còn trong bản thân các ĐVHC ở cùng cấp dựa trên sự phân biệt nông thôn - đô thị. Trong các luật trước đây, ví dụ Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003 không có sự phân biệt giữa CQĐP ở nông thôn và CQĐP ở đô thị mà chỉ có sự phân biệt để điều chỉnh về HĐND và UBND ở các cấp hành chính khác nhau, theo đó tổ chức và hoạt động của HĐND và UBND ở cấp tỉnh được điều chỉnh tương tự nhau cho dù đó là ĐVHC tỉnh hay thành phố trực thuộc trung ương, tương tự đối với huyện và quận, xã và phường...[2]

Sự phân biệt điều chỉnh giữa CQĐP ở đô thị và ở nông thôn theo Luật năm 2015 là hợp lí và thể hiện bước phát triển của luật này bởi các ĐVHC đô thị và ĐVHC nông thôn có sự khác biệt cơ bản về điều kiện thổ nhưỡng, kinh tế, dân cư, cơ sở hạ tầng v.v.. Các ĐVHC nông thôn thường có diện tích rộng, mật độ dân số thưa, sinh sống rải rác, về kinh tế thường trọng về nông nghiệp, tiểu thủ công nghiệp, cơ sở hạ tầng ít phát triển, đời sống văn hóa có xu hướng truyền thống, thường gắn liền với tập quán sản xuất

[1] Xem quy định tại Chương II, III Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Xem quy định tại Chương II, III, IV Luật tổ chức HĐND và UBND năm 2003.

nông nghiệp. Trong khi đó các ĐVHC đô thị thường có mật độ dân số thưa, dân cư sinh sống tập trung đông đúc trên địa bàn rộng, kinh tế trọng về thương mại, công nghiệp, dịch vụ, cơ sở hạ tầng phát triển, đời sống văn hóa có xu hướng hiện đại, hội nhập cao hơn. Lấy ví dụ giữa một xã với một phường hoặc giữa một huyện với một quận sẽ thấy sự khác biệt tương đối rõ ràng. Cần lưu ý rằng sự khác biệt ở đây cũng mang tính tương đối bởi lẽ trong ĐVHC đô thị cũng có thể có ĐVHC nông thôn và ngược lại. Thành phố Hồ Chí Minh là ĐVHC đô thị, tuy nhiên các khu vực nông thôn cũng có rất nhiều, ví dụ Huyện Nhà Bè, Huyện Củ Chi, các xã trực thuộc v.v.. Ngược lại, ở tỉnh Vĩnh Phúc là ĐVHC nông thôn song có Thành phố Vĩnh Yên cùng với các thị trấn của các huyện trực thuộc là các ĐVHC đô thị.

Mặc dù Luật tổ chức CQĐP năm 2015 đã có sự phân biệt song không phải bất cứ khía cạnh nào của CQĐP ở đô thị và nông thôn đều được điều chỉnh khác nhau. CQĐP dù ở bất kì ĐVHC nào cũng đều có những đặc điểm chung, bởi vì chúng đều là CQĐP theo định nghĩa nêu trên đây. Do đó, về cơ bản chúng được điều chỉnh tương tự nhau về một số điểm chính sau:

- Về chức năng đều có chức năng tự quản và chấp hành.

- Về cơ cấu tổ chức đều là cấp CQĐP và do đó đều có HĐND và UBND là hai cơ quan của CQĐP.

- Về chức năng, hình thức hoạt động và nguyên tắc hoạt động của HĐND và UBND ở mỗi ĐVHC đều được điều chỉnh giống nhau.

- Về cấu trúc của cấp CQĐP trực thuộc, CQĐP đô thị và nông thôn đều có cùng các cấp CQĐP trực thuộc, ví dụ ở cấp dưới CQĐP thành phố thuộc trung ương và tỉnh đều có 2 cấp CQĐP trực thuộc là CQĐP cấp huyện và CQĐP cấp xã.[1]

[1] Ở một số quốc gia, sự phân biệt CQĐP đô thị và nông thôn đi kèm với sự khác biệt về cấu trúc các cấp CQĐP trực thuộc, ví dụ dưới CQĐP thành phố không có

Sự khác biệt trong điều chỉnh CQĐP ở nông thôn và đô thị trong cùng một cấp ĐVHC chủ yếu thể hiện ở những điểm sau:

- Nhiệm vụ quyền hạn của HĐND và UBND của CQĐP tương ứng.

- Cơ cấu, tổ chức của HĐND và UBND của CQĐP tương ứng.

2. XÁC ĐỊNH PHẠM VI THẨM QUYỀN CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG - PHÂN QUYỀN, PHÂN CẤP, ỦY QUYỀN

2.1. Xác định phạm vi thẩm quyền của chính quyền địa phương

Trên thế giới có một số quốc gia nhỏ tới mức không có CQĐP, ví dụ, Singapore, Brunei, Vatican... Vấn đề quản trị quốc gia này ở góc độ nào đó là khá đơn giản bởi vì chỉ có một cấp chính quyền nằm ở trung ương điều hành công việc của toàn bộ quốc gia. Đối với các quốc gia có CQĐP thì vấn đề phức tạp hơn nhiều. Càng có nhiều cấp CQĐP thì mức độ phức tạp càng tăng. Như đề cập trên đây, ở Việt Nam có 3 cấp ĐVHC, ở mỗi cấp đều có CQĐP và các ĐVHC được phân chia theo mô hình tổ ong. Như vậy mỗi mét vuông lãnh thổ Việt Nam đều thuộc thẩm quyền của 4 cấp chính quyền, gồm chính quyền trung ương, CQĐP cấp tỉnh, CQĐP cấp huyện và CQĐP cấp xã. Bên cạnh đó, các nhà nước hiện đại cũng có xu hướng can thiệp sâu rộng vào mọi mặt đời sống xã hội. Những yếu tố này dẫn tới rủi ro chồng chéo về thẩm quyền của các cấp chính quyền là hết sức lớn. Vì vậy, vấn đề quan trọng là làm thế nào để xác định được loại công việc nào do CQĐP nào thực hiện và cơ chế chịu trách nhiệm khi thực hiện công việc đó. Luật tổ chức CQĐP trù liệu điều này thông qua ba cơ chế: phân quyền, phân cấp và ủy quyền giữa các cấp chính quyền.

---

cấp CQĐP trực thuộc trong khi đó CQĐP tỉnh có cấp CQĐP trực thuộc (xem: Tô Văn Hòa, "Tổ chức CQĐP theo chiều dọc ở một số quốc gia phát triển và kinh nghiệm đối với Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật,* số 6 (2013), tr. 22 - 28, tại tr. 26, 27).

Như trên đã đề cập, CQĐP có thẩm quyền chung trên tất cả các mặt đời sống chính trị, kinh tế, văn hóa, xã hội, giáo dục... trong phạm vi ĐVHC mà nó phụ trách.[1] Tuy nhiên, thẩm quyền của CQĐP không phải là vô hạn trên phạm vi lãnh thổ ĐVHC của mình. Với các quy định của Hiến pháp năm 2013 và Luật tổ chức CQĐP năm 2015, có thể thấy phạm vi thẩm quyền của CQĐP có được xác định dựa trên hai nguyên tắc.

Nguyên tắc thứ nhất, CQĐP chỉ có những thẩm quyền hay nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể nào đã được các cơ quan nhà nước ở trung ương hay cơ quan nhà nước cấp trên quy định trong các văn bản QPPL tương ứng. Việt Nam là quốc gia theo hình thức đơn nhất. Chủ quyền quốc gia nằm ở trung ương và do đó quyền lực tập trung toàn bộ ở cấp chính quyền trung ương. Các CQĐP, mặc dù cũng do Nhân dân thành lập, song không phải là cấp chính quyền có chủ quyền và do đó không có thẩm quyền đương nhiên, hay còn gọi là thẩm quyền tự có. Trong quá trình thực hiện quyền lực nhà nước, các cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc cấp trên sẽ "giao" một số thẩm quyền hay nhiệm vụ, quyền hạn cụ thể cho CQĐP hay cơ quan CQĐP thực hiện và việc "giao" đó là cơ sở hình thành phạm vi thẩm quyền mà CQĐP được thực thi trong phạm vi ĐVHC của mình.

Nguyên tắc thứ hai, việc "giao" thẩm quyền, công việc, hay nhiệm vụ, quyền hạn cho CQĐP phải được thực hiện qua một trong ba cơ chế: phân quyền, phân cấp, hoặc ủy quyền. Như vậy, CQĐP và các cơ quan của CQĐP chỉ có những phạm vi thẩm quyền được giao theo cơ chế phân quyền, phân cấp hoặc ủy quyền mà thôi. Mọi nhiệm vụ, quyền hạn mà CQĐP thực hiện đều phải căn cứ trên các văn bản QPPL do cơ quan cấp trên ban hành có quy định về các nhiệm vụ, quyền hạn đó theo một trong ba cơ chế trên. Nguyên tắc này nhằm bảo đảm thẩm quyền, nhiệm vụ, quyền

[1] Điều 17, 24, 31, 38, 45, 52, 59, 66 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

hạn của CQĐP không hình thành một cách tùy tiện. Khi thẩm quyền được giao theo một trong ba cơ chế này thì chế độ trách nhiệm của CQĐP và các cơ quan có liên quan khi thực hiện thẩm quyền được giao có cơ sở để xác định một cách rõ ràng. Nhờ vậy, hiệu quả công việc được bảo đảm. Ba cơ chế đó đã được Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định tương đối cụ thể.

Cần lưu ý rằng, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 là luật đầu tiên quy định về cơ chế phân quyền, phân cấp và ủy quyền giữa các cấp chính quyền. Mặc dù quy định như vậy là một bước phát triển lớn song đây cũng là những vấn đề mới và còn những cách hiểu chưa thống nhất. Thực tiễn thực hiện các cơ chế này cũng chưa có nhiều và ngay cả các cơ quan nhà nước cũng còn nhiều thắc mắc khi triển khai thực hiện.

2.2. Phân quyền, phân cấp - Hai cơ chế phân định thẩm quyền của chính quyền địa phương

Phân quyền và phân cấp là hai cơ chế mà Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định nhằm phân định thẩm quyền dành cho các cấp CQĐP, tức là nhằm xác định phạm vi quyền hạn nào thuộc về CQĐP nào.

Ở các quốc gia phát triển, các lĩnh vực giao cho CQĐP thực hiện thường được xác định khá rõ ràng, chi tiết. Các lĩnh vực thường được giao là phát triển kinh tế, giáo dục, y tế, nhà ở công cộng, giao thông công cộng, quy hoạch địa phương, tiêu chuẩn nhà, bảo trợ xã hội, cơ sở văn hóa giải trí (công viên, khu vui chơi, nhà hát, thư viện, bảo tàng...), môi trường, cảnh sát trật tự, thu gom, xử lí rác thải, cấp nước sạch, thoát nước thải, sưởi ấm, dịch vụ xã hội, đường giao thông, phòng cháy chữa cháy, thu thuế, bảo vệ người tiêu dùng và các lĩnh vực khác liên quan tới đời sống người dân và cộng đồng...[1] Tất nhiên mức độ giao, chủ

---

[1] Xem: Richard Jarvis, *The UK experience of public administration Reform -*

thể được giao còn tùy thuộc vào đặc thù của lĩnh vực và đặc điểm của CQĐP được giao. Có những lĩnh vực có thể được giao hoàn toàn, ví dụ thu gom, xử lí rác thải, cơ sở văn hóa - giải trí, bảo trợ xã hội... song phần lớn lĩnh vực chỉ được giao một phần, ví dụ giáo dục, môi trường, y tế... Các lĩnh vực thường không được giao cho CQĐP là quốc phòng, an ninh quốc gia, di trú, xuất, nhập cảnh.

Ở Việt Nam nhìn chung chưa có sự phát triển tới mức cụ thể như vậy. Hiện vẫn còn thiếu các quy định về nội dung phân quyền hay phân cấp cụ thể trong từng lĩnh vực. Cơ chế phân quyền và phân cấp cho CQĐP mới chỉ dừng lại ở các quy định cơ bản về cách thức, ví dụ về chủ thể giao quyền, chủ thể nhận quyền, nội dung quyền được giao, cơ chế trách nhiệm và điều kiện được giao quyền. Cơ chế phân quyền, phân cấp vì vậy vẫn đang được áp dụng ở giai đoạn ban đầu và cần được quy định cụ thể hơn nữa trong tương lai.

2.2.1. Phân quyền cho chính quyền địa phương

Phân quyền cho CQĐP được quy định trực tiếp tại Điều 12 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 với các nội dung cơ bản sau:

- Về chủ thể phân quyền: Quốc hội là chủ thể duy nhất được phân quyền cho CQĐP. Quốc hội phân quyền thông qua các đạo luật. Như vậy, khi Quốc hội ban hành một đạo luật về quản lí nhà nước trong một lĩnh vực nào đó, ví dụ giáo dục, Quốc hội có thể xem xét chọn ra các lĩnh vực cụ thể trong đó để phân quyền cho một cấp CQĐP thực hiện. Sở dĩ chỉ Quốc hội mới có quyền phân

---

Current good practices and new developments in public service management, Commonwealth Secretariat, 2002, tr. 20 - 24; Hilaire Barnett, *Constitutional and administrative law,* Cavendish Publishing Limited, 1995, p. 305 - 306; David Mc Carthy Jr. và Laurie Reynolds, *Local government law,* Thomson West, 2003, tr. 16 - 32; Tô Văn Hòa, "Tổ chức CQĐP theo chiều dọc ở một số quốc gia phát triển và kinh nghiệm đối với Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật,* số 6 (2013), tr. 22 - 28, tại tr. 24, 25.

quyền là bởi vì Việt Nam là quốc gia đơn nhất, quyền lực nhà nước tập trung toàn bộ ở cấp trung ương và Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Khi Quốc hội phân quyền thì cũng có thể nói đó là sự phân công thẩm quyền theo chiều dọc giữa cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất và các cơ quan nhà nước do Nhân dân địa phương thành lập để thực hiện công việc nhà nước ở địa phương.

- Về chủ thể nhận phân quyền: Theo khoản 1 Điều 12, chủ thể nhận phân quyền của Quốc hội là một cấp CQĐP nào đó chứ không phải riêng biệt HĐND hay UBND. Khi phạm vi quyền hạn được phân quyền cho CQĐP thì cả HĐND và UBND đều phải thực hiện theo phạm vi chức năng và thẩm quyền của mình. Luật tổ chức CQĐP không quy định việc phân quyền phải tuần tự từ CQĐP cấp tỉnh tới huyện, xã. Do vậy, tùy thuộc vào tính chất và phạm vi của quyền hạn và lĩnh vực cần phân quyền, Quốc hội có thể phân quyền trực tiếp cho một cấp CQĐP bất kì.

- Về nội dung của phân quyền: Điều 12 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 không quy định rõ lĩnh vực nào có thể được phân quyền và mức độ phân quyền. Do đó có thể hiểu về mặt pháp lí Quốc hội không bị hạn chế về nội dung và lĩnh vực muốn phân quyền cho CQĐP.

- Về cơ chế trách nhiệm: Khi một nội dung công việc đã được Quốc hội phân quyền cho CQĐP thì CQĐP được phân quyền chịu trách nhiệm đối với việc thực hiện công việc theo *cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm.*[1] Nếu nội dung công việc không thực hiện tốt thì CQĐP phải chịu trách nhiệm và cơ chế để bảo đảm trách nhiệm, tức là cơ chế giám sát, kiểm tra, chế tài được thực hiện ở địa phương. Các cơ chế này có thể thực hiện thông qua bầu cử hoặc giám sát của cơ quan dân cử tại địa phương. Ở đây có thể

[1] Khoản 2 Điều 12 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

hiểu khi thực hiện quyền hạn được phân quyền thì CQĐP đang thực hiện chức năng "tự quản". Cần lưu ý, CQĐP không chịu trách nhiệm trước các cơ quan nhà nước cấp trên song không có nghĩa CQĐP được miễn trừ mọi sự can thiệp của cơ quan cấp trên. Quốc hội có thể giao cho các cơ quan nhà nước cấp trên có trách nhiệm thanh tra, kiểm tra tính hợp hiến, hợp pháp trong việc thực hiện công việc được phân quyền. Sự thanh tra, kiểm tra này để bảo đảm CQĐP thực hiện công việc được phân quyền trong khuôn khổ của pháp luật.[1]

- Về điều kiện tiến hành phân quyền: Như đã đề cập, Luật tổ chức CQĐP không có hạn chế rõ ràng về nội dung công việc mà Quốc hội được phân quyền cho CQĐP. Điều kiện ràng buộc duy nhất là khi quy định về phân quyền Quốc hội chỉ có thể dùng văn bản luật, không được dùng nghị quyết hay hình thức văn bản khác.

- Về vấn đề phân quyền tiếp: Phân quyền tiếp có nghĩa là liệu CQĐP nhận phân quyền có thể tiếp tục giao nội dung công việc được phân quyền cho một chủ thể khác thực hiện thay mình hay không. Luật tổ chức CQĐP năm 2015 không quy định cụ thể vấn đề này. Tuy nhiên, bởi vì Luật quy định rõ việc phân quyền phải được quy định trong các Luật nên có thể hiểu không ai khác ngoài Quốc hội được phân quyền một nội dung công việc nào đó cho CQĐP. CQĐP đã được phân quyền phải trực tiếp thực hiện phạm vi công việc được phân quyền mà không được chuyển tiếp công việc đó cho chủ thể khác thực hiện.

Như vậy, qua các nội dung của phân quyền đề cập trên đây, có thể định nghĩa một cách khái quát *phân quyền là việc Quốc hội bằng các đạo luật giao cho một cấp CQĐP thực hiện một phạm vi công việc nhất định theo cơ chế tự chủ, tự chịu trách nhiệm.*

[1] Khoản 3 Điều 12 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

2.2.2. Phân cấp cho chính quyền địa phương

Phân cấp cho CQĐP được quy định trực tiếp tại Điều 13 Luật tổ chức CQĐP với các nội dung cơ bản sau:

- Về chủ thể phân cấp: Nếu chủ thể phân quyền chỉ có thể là Quốc hội thì chủ thể phân cấp có thể là cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc cơ quan nhà nước ở địa phương.[1] Như vậy, phạm vi các cơ quan nhà nước có thể phân cấp thẩm quyền cho CQĐP là rất rộng. Về nguyên tắc, các cơ quan nhà nước ở trung ương có thể là Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, các bộ và các cơ quan ngang bộ; các cơ quan nhà nước ở địa phương có thể là HĐND hay UBND ở bất kì cấp hành chính nào từ cấp huyện trở lên. Cấp xã là cấp hành chính thấp nhất nên không thể phân cấp cho cơ quan nào khác. Tuy nhiên, trong thực tiễn, phân cấp thường được áp dụng trong lĩnh vực quản lí hành chính nhà nước và do đó chủ thể phân cấp thường là Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ và HĐND, UBND cấp tỉnh, huyện.

- Về chủ thể nhận phân cấp: Chủ thể nhận phân cấp có thể là CQĐP hoặc cơ quan nhà nước cấp dưới của chủ thể phân cấp.[2] Như vậy, phạm vi chủ thể nhận phân cấp cũng rộng hơn phạm vi chủ thể nhận phân quyền. Ngoài CQĐP, các cơ quan nhà nước ở địa phương là HĐND và UBND cũng có thể nhận phân cấp. Như vậy cơ quan nhà nước ở trung ương hoặc địa phương cấp trên có thể lựa chọn phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan nhà nước ở địa phương cấp dưới. Nếu phân cấp cho CQĐP thì cả HĐND và UBND của CQĐP đó phải thực hiện thẩm quyền được phân cấp; nếu phân cấp cho một cơ quan CQĐP cụ thể thì cơ quan đó thực hiện thẩm quyền được phân cấp.

---

[1] Khoản 1 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[2] Khoản 1 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

- Về nội dung của phân cấp: Pháp luật hiện hành không quy định cụ thể lĩnh vực nào có thể được phân cấp cho CQĐP hoặc cơ quan của CQĐP. Tuy vậy, khoản 1 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 quy định rõ thẩm quyền được phân cấp phải nằm trong phạm vi thẩm quyền của chủ thể phân cấp, có nghĩa là chủ thể phân cấp chỉ có thể phân cấp cho cấp dưới thực hiện những nhiệm vụ, quyền hạn nằm trong phạm vi thẩm quyền của mình. Ví dụ, Bộ Giao thông vận tải không thể phân cấp cho UBND cấp tỉnh thực hiện phạm vi thẩm quyền liên quan tới nông nghiệp là lĩnh vực không thuộc thẩm quyền của Bộ Giao thông vận tải; tương tự, nếu UBND một tỉnh nào đó muốn phân cấp cho UBND cấp xã trực thuộc thực hiện một số nhiệm vụ, quyền hạn nhất định thì các nhiệm vụ, quyền hạn đó phải nằm trong phạm vi thẩm quyền của UBND tỉnh đã được cấp trên phân quyền hoặc phân cấp.

- Về cơ chế trách nhiệm: Tuy chủ thể nhận phân cấp là người trực tiếp thực hiện công việc được phân cấp trong phạm vi địa phương của mình song chủ thể phân cấp mới là người chịu trách nhiệm chính khi công việc thực hiện không hiệu quả. Tất nhiên, chủ thể nhận phân cấp cũng không thể vô can. Chủ thể nhận phân cấp chịu trách nhiệm trước chủ thể phân cấp về việc thực hiện công việc được phân cấp. Như vậy, cơ chế trách nhiệm ở đây là cơ chế *song trùng*, bao gồm trách nhiệm của cả chủ thể phân cấp và chủ thể nhận phân cấp, trong đó trách nhiệm chính đối với kết quả thực hiện công việc là của chủ thể phân cấp. Để vận hành cơ chế trách nhiệm song trùng, pháp luật hiện hành quy định chủ thể phân cấp phải hướng dẫn, kiểm tra việc thực hiện công việc được phân cấp đồng thời bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để chủ thể nhận phân cấp thực hiện hiệu quả công việc được phân cấp.[1] Như vậy, cơ chế trách nhiệm trong trường hợp phân cấp phức tạp hơn so với trường hợp phân quyền.

[1] Khoản 3, 4 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

- Về điều kiện tiến hành phân cấp: Để tiến hành phân cấp cũng đòi hỏi nhiều điều kiện hơn so với phân quyền. *Thứ nhất*, nội dung công việc (nhiệm vụ, quyền hạn) phân cấp phải được quy định rõ trong văn bản QPPL của chủ thể phân cấp. *Thứ hai*, chỉ có thể phân cấp khi đã xác định rõ phạm vi trách nhiệm của chủ thể phân cấp và chủ thể nhận phân cấp. Trách nhiệm của hai cơ quan này cũng phải được quy định rõ trong văn bản QPPL phân cấp của chủ thể phân cấp. *Thứ ba*, chỉ phân cấp những nội dung công việc cần thực hiện một cách liên tục, thường xuyên bởi chủ thể nhận phân cấp. Điều này có nghĩa là cơ chế phân cấp được sử dụng để giao một phạm vi thẩm quyền thực hiện một cách ổn định ở cấp dưới. Cơ chế phân cấp không được dùng để giao các công việc mang tính tình thế hoặc tạm thời. *Thứ tư*, chủ thể phân cấp phải bảo đảm các nguồn lực và điều kiện cần thiết khác để chủ thể nhận phân cấp có thể thực hiện được phạm vi thẩm quyền được phân cấp.[1]

- Về vấn đề phân cấp tiếp: Khác với phân quyền, pháp luật hiện hành cho phép chủ thể nhận phân cấp được phân cấp tiếp cho CQĐP hoặc cơ quan cấp dưới thực hiện một phần thẩm quyền đã được phân cấp cho mình. Tuy nhiên, khi phân cấp tiếp phải được sự đồng ý của chủ thể phân cấp ban đầu. Pháp luật hiện hành không quy định rõ cơ chế của sự đồng ý này. Tuy nhiên, có thể hiểu chủ thể phân cấp có thể đồng ý với việc phân cấp tiếp bằng cách quy định cụ thể trong văn bản phân cấp ban đầu hoặc đồng ý đối với từng trường hợp phát sinh cụ thể.[2]

Như vậy, qua các nội dung của phân cấp đề cập trên đây, có thể định nghĩa một cách ngắn gọn *phân cấp là việc cơ quan nhà nước ở trung ương và địa phương, bằng các văn bản QPPL do mình ban hành, giao cho CQĐP hoặc một cơ quan nhà nước cấp*

[1] Khoản 1, 2, 3 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[2] Khoản 4 Điều 13 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

dưới thực hiện một phạm vi công việc nhất định theo cơ chế trách nhiệm song trùng đối với hiệu quả thực hiện công việc được phân cấp.

2.3. Ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương

Khác với phân quyền và phân cấp, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 không xếp "ủy quyền" vào loại cơ chế nhằm phân định thẩm quyền giữa các cấp chính quyền. Ủy quyền được quy định với tư cách một cơ chế mang tính kĩ thuật để bảo đảm thực hiện hiệu quả công việc trong lĩnh vực hành chính nhà nước. Tuy vậy, cùng với phân quyền và phân cấp, đây cũng là một trong những "nguồn" hình thành phạm vi nhiệm vụ, quyền hạn của cơ quan CQĐP. Theo quy định tại Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015, cơ chế ủy quyền có các nội dung sau.

- Về chủ thể ủy quyền: Khác với phân quyền và phân cấp, chủ thể ủy quyền chỉ có thể là cơ quan hành chính nhà nước cấp trên chứ không thể là Quốc hội hay một cấp CQĐP nào đó.[1] Như vậy, chủ thể ủy quyền phải là cơ quan hành chính nhà nước trong hệ thống hành chính nhà nước, bao gồm Chính phủ, các bộ, cơ quan ngang bộ, các UBND ở cấp tỉnh, huyện và các cơ quan hành chính nhà nước khác có thể được Quốc hội hoặc Chính phủ thành lập. UBND cấp xã là cơ quan hành chính nhà nước song đã là cấp thấp nhất trong hệ thống hành chính nhà nước của quốc gia nên không thể là chủ thể ủy quyền.

- Về chủ thể nhận ủy quyền: Có hai loại chủ thể có thể nhận ủy quyền, đó là UBND cấp dưới của chủ thể ủy quyền và cơ quan hoặc tổ chức khác.[2] Quy định UBND cấp dưới là chủ thể nhận ủy quyền cho thấy Luật tổ chức CQĐP năm 2015 thực sự xem ủy quyền là cơ chế để cấp trên giao công việc cho cấp dưới trong hệ

[1] Khoản 1 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 1 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

thống hành chính nhà nước. Tuy nhiên, việc quy định các cơ quan, tổ chức khác cũng có thể nhận ủy quyền là quy định tương đối mở. Có lẽ, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 mở rộng cơ chế ủy quyền để cho phép các cơ quan hành chính nhà nước có thể ủy quyền ra bên ngoài hệ thống hành chính nhà nước, thậm chí bên ngoài bộ máy nhà nước để thực hiện các công việc vốn vẫn do cơ quan hành chính nhà nước thực hiện. Luật năm 2015 cũng không quy định việc ủy quyền phải được thực hiện tuần tự theo cấp hành chính. Vì vậy, không nhất thiết là cơ quan hành chính nhà nước cấp trên chỉ được ủy quyền cho cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới trực tiếp của mình. UBND cấp tỉnh hoàn toàn có thể ủy quyền thẳng cho UBND cấp xã hoặc một cơ quan, tổ chức nào đó mà không cần qua cấp huyện.

- Về nội dung của ủy quyền: Giống như đối với phân quyền và phân cấp, pháp luật hiện hành cũng không có quy định cụ thể nội dung công việc nào, nhiệm vụ, quyền hạn nào có thể được ủy quyền. Khoản 1 Điều 14 chỉ quy định cơ quan hành chính nhà nước cấp trên có thể ủy quyền "trong trường hợp cần thiết", song cũng không quy định rõ trường hợp cần thiết là những trường hợp nào. Như vậy, có thể hiểu phạm vi ủy quyền có thể bao gồm bất cứ lĩnh vực nào chủ thể ủy quyền có lí do hợp lí để thực hiện việc ủy quyền.

- Về cơ chế trách nhiệm: Cơ chế trách nhiệm đối với công việc được ủy quyền cũng là cơ chế song trùng giống cơ chế phân cấp. Theo đó, chủ thể ủy quyền, tức là cơ quan hành chính nhà nước cấp trên, chịu trách nhiệm chính đối với kết quả thực hiện công việc, nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền. Chủ thể nhận ủy quyền, tức là người trực tiếp thực hiện công việc được ủy quyền, chỉ chịu trách nhiệm trước chủ thể đã ủy quyền công việc cho mình.[1] Như vậy, có thể hiểu chủ thể ủy quyền chịu trách nhiệm về việc công

[1] Khoản 2, 3 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

việc ủy quyền thực hiện xong có đem lại hiệu quả như mong muốn hay không, còn chủ thể nhận ủy quyền chịu trách nhiệm về việc thực hiện đúng nội dung công việc, nhiệm vụ, quyền hạn đã ủy quyền cho mình.

- Về điều kiện tiến hành ủy quyền: Điều kiện để tiến hành ủy quyền có một số điểm giống nhau và khác nhau với điều kiện tiến hành phân cấp. Về điểm giống nhau, để tiến hành ủy quyền cũng đòi hỏi nhiệm vụ, quyền hạn được ủy quyền phải là nhiệm vụ, quyền hạn mà pháp luật đã quy định cho chủ thể ủy quyền. Chủ thể ủy quyền không thể ủy quyền cho cấp dưới thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn mà ngay từ đầu đã không thuộc về mình. Bên cạnh đó, chủ thể ủy quyền phải bảo đảm các nguồn lực, điều kiện cần thiết khác đồng thời hướng dẫn, kiểm tra để chủ thể nhận ủy quyền thực hiện tốt công việc được ủy quyền. Việc ủy quyền cũng phải được thực hiện bằng văn bản do chủ thể ủy quyền ban hành. Tuy nhiên, hình thức của văn bản ủy quyền không bắt buộc là văn bản QPPL như đối với phân quyền và phân cấp.[1] Điều kiện thời gian là một điểm khác quan trọng của điều kiện tiến hành ủy quyền. Luật tổ chức CQĐP quy định việc ủy quyền chỉ được thực hiện trong "khoảng thời gian xác định kèm theo các điều kiện cụ thể"[2]. Luật này không quy định rõ các điều kiện cụ thể là những điều kiện gì, song nhất thiết việc ủy quyền thực hiện công việc chỉ là có thời hạn và chủ thể ủy quyền phải chỉ rõ thời hạn đó trong văn bản ủy quyền. Với điều kiện này, dường như Luật năm 2015 đã phân biệt các trường hợp áp dụng phân cấp và ủy quyền trong hệ thống hành chính nhà nước, theo đó phân cấp áp dụng khi giao công việc thực hiện một cách thường xuyên, liên tục còn ủy quyền được áp dụng khi giao công việc thực hiện có thời hạn.

[1] Khoản 1, 2 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 1 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

- Về vấn đề ủy quyền tiếp: Pháp luật hiện hành quy định rất rõ chủ thể nhận ủy quyền không được ủy quyền tiếp cho chủ thể khác thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn đã được ủy quyền cho mình.[1] Có thể hiểu là việc ủy quyền tiếp không được phép ngay cả khi chủ thể ủy quyền đồng ý với việc ủy quyền tiếp. Cơ chế ủy quyền, như vậy, xác định rõ "địa chỉ" chịu trách nhiệm thực hiện công việc ủy quyền và đòi hỏi chủ thể ủy quyền phải chọn đúng cơ quan phù hợp với công việc đem ủy quyền.

Như vậy, qua các nội dung của ủy quyền trình bày trên đây, có thể định nghĩa khái quát *ủy quyền là việc cơ quan hành chính nhà nước cấp trên giao công việc thuộc trách nhiệm của mình cho cơ quan hành chính nhà nước cấp dưới hoặc cơ quan, tổ chức khác thực hiện trong một thời hạn xác định theo cơ chế trách nhiệm song trùng.*

3. TỔ CHỨC VÀ HOẠT ĐỘNG CỦA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG

Như đã đề cập, ở Việt Nam CQĐP được thành lập tại tất cả các ĐVHC từ cấp xã tới cấp tỉnh. Tổ chức của CQĐP ở mỗi cấp đều gồm hai cơ quan CQĐP là HĐND và UBND. Trong đó HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương và UBND là cơ quan chấp hành ở địa phương. Mô hình tổ chức như vậy được gọi là mô hình Hội đồng - Ủy ban, là một trong những mô hình tổ chức CQĐP ở các quốc gia trên thế giới. Ngoài mô hình này, các quốc gia trên thế giới còn áp dụng các mô hình khác khá linh hoạt, ví dụ mô hình Hội đồng - Thị trưởng mạnh, Hội đồng - Thị trưởng yếu, Hội đồng - Ban trực thuộc...[2] Ở Việt Nam, mô hình Hội

[1] Khoản 3 Điều 14 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[2] Về sự đa dạng của tổ chức CQĐP ở các nước xem them: Ngô Hoài Sơn, Phan Thị Tuyết Minh, "Kinh nghiệm về mô hình CQĐP của Ốt-xtrây-li-a", *Tạp chí Quản lí nhà nước,* số 8(2014), tr. 96 - 103, tại tr. 97 - 98; Lê Thị Hoài Ân, Đinh Ngọc Thắng, "Mô hình tổ chức CQĐP một số nước trên thế giới", *Tạp chí Nghiên cứu lập pháp,* số 5(2015), tr. 59 - 64, tại tr. 62; Andrew Cuomo, *Local government*

đồng - Ủy ban đã được áp dụng một cách thống nhất kể từ Hiến pháp năm 1959 tới nay. Năm 2008, Quốc hội khóa 12 cho phép thực hiện đề án thí điểm không tổ chức HĐND ở một số huyện, quận, phường nhằm tìm hiểu khả năng tiến tới không tổ chức HĐND ở huyện, quận, phường trên cả nước. Đề án được thực hiện thí điểm trong 3 năm và được đánh giá là đã được một số kết quả nhất định.[1] Tuy nhiên, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 vẫn tiếp tục quy định áp dụng một cách đồng phục mô hình Hội đồng - Ủy ban ở tất cả các ĐVHC của Việt Nam.

Dưới đây trình bày những điểm chung nhất và cũng là cơ bản nhất về HĐND và UBND ở tất cả các cấp ĐVHC của Việt Nam, bao gồm vị trí, tính chất, chức năng, cơ cấu tổ chức và chế độ làm việc của các cơ quan đó.

Trước tiên, cần lưu ý rằng tổ chức và hoạt động của CQĐP theo pháp luật hiện hành chịu sự điều chỉnh trực tiếp của khá nhiều văn bản QPPL, bao gồm Hiến pháp năm 2013, Luật tổ chức CQĐP năm 2015, Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015, Luật ban hành văn bản QPPL năm 2014, Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

3.1. Hội đồng nhân dân

3.1.1 Vị trí, tính chất, chức năng của Hội đồng nhân dân

Trong thiết kế CQĐP hiện tại của Việt Nam, HĐND cho dù ở

handbook, Văn phòng Bang New York, New York, tái bản lần thứ 6, 2009, tr. 45 - 47, 53 - 58, 68 - 70.

[1] Xem: Nghị quyết số 26/2008/QH12 ngày 15/11/2008 của Quốc hội khóa 12 về thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Nghị quyết số 725/2009/UBTVQH12 ngày 16/11/2009 về điều chỉnh nhiệm vụ, quyền hạn của HĐND, UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương và quy định nhiệm vụ, quyền hạn, tổ chức bộ máy của UBND huyện, quận, phường nơi không tổ chức HĐND huyện, quận, phường; Báo cáo số 01/BC-BCĐTW ngày 28/3/2008 của Ban chỉ đạo trung ương thực hiện thí điểm không tổ chức HĐND huyện, quận, phường sơ kết thực hiện Nghị quyết số 26/2008/QH12.

bất kì ĐVHC nào cũng đều có vị trí, tính chất và chức năng giống nhau. Vị trí của HĐND trong bộ máy nhà nước là "Cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương". Về tính chất, HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương. HĐND thực hiện hai chức năng. *Thứ nhất*, HĐND quyết định các vấn đề của địa phương do luật định. *Thứ hai*, HĐND giám sát việc tuân theo Hiến pháp và pháp luật ở địa phương và việc thực hiện nghị quyết của HĐND.[1] Vị trí, tính chất, chức năng của HĐND có mối liên hệ mật thiết với nhau và đều xuất phát từ chức năng của CQĐP.

Như trên đã trình bày, CQĐP có chức năng kép là tự quản và chấp hành. Chức năng tự quản của CQĐP được Hiến pháp năm 2013 quy định đầy đủ là: *"quyết định các vấn đề của địa phương do luật định"*.[2] Để thực hiện chức năng tự quản của CQĐP, mô hình thiết kế CQĐP ở Việt Nam trao chức năng này cho một cơ quan mang tính chất hội đồng, do nhân dân địa phương bầu ra và bãi nhiệm, đó chính là HĐND. HĐND do nhân dân địa phương bầu ra theo con đường bầu cử, giống như Quốc hội do nhân dân cả nước bầu ra. Vì vậy, tính chất đại diện của HĐND cũng giống tính chất đại diện của Quốc hội, chỉ khác ở quy mô đại diện mà thôi. Nếu Quốc hội là cơ quan đại diện cao nhất thì HĐND là cơ quan đại diện của nhân dân ở ĐVHC bầu ra mình. Với tính chất đại diện, hoạt động của HĐND và mỗi đại biểu HĐND phải thể hiện được ý chí, nguyện vọng của người dân địa phương. Đại biểu HĐND phải duy trì mối liên hệ mật thiết với người dân địa phương. Người dân địa phương phải thực sự ý thức được HĐND là cơ quan đại diện cho họ, đại biểu HĐND là đại biểu của họ mà họ có thể bãi nhiệm nếu không đủ tín nhiệm.[3]

Là cơ quan đại diện của người dân địa phương, HĐND được

[1] Điều 113 Hiến pháp năm 2013.
[2] Khoản 1 Điều 112 Hiến pháp năm 2013.
[3] Điều 102 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

trao chức năng đầu tiên là *"quyết định các vấn đề của địa phương do luật định"*[1], từ ngữ quy định hoàn toàn trùng khớp với quy định của Hiến pháp năm 2013 về chức năng tự quản của CQĐP. Như vậy, HĐND chính là biểu hiện của sự tự quản ở địa phương và chức năng thứ nhất cũng có thể được gọi là chức năng tự quản của HĐND. Khi một phạm vi thẩm quyền đã được phân quyền hoặc phân cấp cho CQĐP thì HĐND chính là cơ quan của CQĐP đưa ra các quyết định thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn được phân quyền. Ví dụ, nếu luật phân quyền cho CQĐP cấp tỉnh thẩm quyền ban bành các biện pháp bảo đảm trật tự, an toàn trong các khu đô thị thì trong phạm vi chức năng tự quản của mình HĐND cấp tỉnh có quyền ban hành các quy định về trật tự, an toàn trong các khu đô thị trên địa bàn của mình.

Tuy nhiên, vì HĐND là cơ quan hội đồng mang tính chất đại diện nên bản thân nó không thể vừa là cơ quan ra quyết định vừa là cơ quan chấp hành (hiện thực hóa) các quyết định của chính nó trong thực tiễn. Chấp hành quyết định của HĐND là UBND. Để bảo đảm UBND chấp hành chính xác các nghị quyết của HĐND thì HĐND có chức năng giám sát đối với UBND. Bên cạnh đó, với tư cách là cơ quan đại diện của nhân dân địa phương, HĐND không những có quyền giám sát đối với UBND mà còn giám sát chung đối với việc thi hành Hiến pháp và pháp luật trong phạm vi ĐVHC tương ứng. Thực hiện chức năng giám sát, HĐND được trao một số thẩm quyền như quyền xem xét báo cáo công tác của UBND, TAND và VKSND cùng cấp, lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm... Các hoạt động giám sát của HĐND được điều chỉnh chi tiết bởi Luật hoạt động giám sát của Quốc hội và HĐND năm 2015.

Tính chất và chức năng của HĐND xác định vị trí của HĐND trong bộ máy nhà nước. Vị trí đó là "Cơ quan quyền lực nhà nước

[1] Khoản 2 Điều 113 Hiến pháp năm 2013.

ở địa phương" với hàm ý HĐND là cơ quan nhà nước có vị trí cao nhất trong số các cơ quan nhà nước ở địa phương cùng cấp, bao gồm HĐND, UBND, TAND và VKSND (nếu có). Ở góc độ nào đó, vị trí của HĐND tương tự vị trí của Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất của cả nước. Tất nhiên không thể gọi HĐND là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất ở địa phương bởi trên mảnh đất địa phương có nhiều cơ quan nhà nước có thẩm quyền, trong đó có cả thẩm quyền của Quốc hội, các cơ quan trung ương và các cơ quan địa phương cấp trên khác.

Vị trí "cơ quan quyền lực nhà nước ở địa phương" thể hiện ở những thẩm quyền đặc biệt của HĐND. Ngoài quyền quyết định các vấn đề của địa phương (chức năng tự quản), HĐND còn có quyền bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm đối với thành viên UBND cùng cấp, bầu hội thẩm TAND cùng cấp (nếu có). HĐND cũng có quyền giám sát đối với các cơ quan địa phương cùng cấp, gồm UBND, TAND và VKSND cùng cấp (nếu có), lấy phiếu tín nhiệm, bỏ phiếu tín nhiệm đối với các thành viên của UBND cùng cấp. Đại biểu HĐND có quyền chất vấn đối với thành viên UBND, Chánh án TAND và Viện trưởng VKSND cùng cấp (nếu có).[1]

3.1.2. Cơ cấu tổ chức của Hội đồng nhân dân

Như đã đề cập, HĐND bao gồm các thành viên là đại biểu HĐND do cử tri của ĐVHC tương ứng bầu ra thông qua cuộc bầu cử phổ thông, bình đẳng, trực tiếp và kín. Số lượng đại biểu của HĐND ở mỗi CQĐP là không giống nhau và được xác định theo công thức cụ thể do Luật tổ chức CQĐP quy định căn cứ vào dân số và đặc điểm đô thị - nông thôn của ĐVHC tương ứng.[2] Ước lượng chung, HĐND cấp tỉnh có khoảng 50-105 đại biểu, HĐND cấp huyện khoảng 30 - 45 đại biểu, HĐND cấp xã khoảng 15 - 35

[1] Khoản 2 Điều 19; khoản 1 Điều 26; Điều 33; khoản 1 Điều 40; khoản 1 Điều 47; Điều 54, Điều 61, Điều 68 Luật tổ chức CQĐP năm 2013.

[2] Khoản 1 các Điều 18, 25, 32, 39, 46, 53, 60, 67 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

đại biểu. Mỗi khóa HĐND có nhiệm kì 5 năm kể từ kì họp thứ nhất của HĐND khóa đó đến kì họp thứ nhất của HĐND khóa tiếp theo. Nhiệm kì của HĐND có thể được rút ngắn hoặc kéo dài do Quốc hội quyết định theo đề nghị của UBTVQH.[1] Một người chỉ có thể làm đại biểu HĐND ở tối đa hai cấp ĐVHC trong cùng nhiệm kì; nếu đã là đại biểu Quốc hội thì chỉ được làm đại biểu của một HĐND trong cùng nhiệm kì.[2] Theo cách tổ chức hiện nay, cử tri bầu đại biểu Quốc hội và đại biểu của các HĐND ở xã, huyện, tỉnh của mình trong cùng một cuộc bầu cử.

Cho dù ở ĐVHC nào thì cơ cấu tổ chức của HĐND cũng bao gồm: Thường trực HĐND, các ban của HĐND; ở ĐVHC cấp tỉnh và huyện còn thành lập các Tổ đại biểu HĐND. Thường trực HĐND là cơ quan thường trực của HĐND, có nhiệm vụ triệu tập kì họp của HĐND, chỉ đạo, điều hòa, phối hợp hoạt động của các Ban của HĐND, giữ mối liên hệ với các đại biểu HĐND, đôn đốc, kiểm tra UBND và các cơ quan nhà nước khác ở địa phương thực hiện nghị quyết của HĐND v.v.. Các ban của HĐND là các cơ quan giúp việc của HĐND, có nhiệm vụ thẩm tra dự thảo nghị quyết, báo cáo, đề án trước khi trình HĐND, giám sát, kiến nghị về những vấn đề thuộc lĩnh vực Ban phụ trách với HĐND. Thường trực và các ban của HĐND chịu trách nhiệm và báo cáo công tác trước HĐND.[3] Tổ đại biểu HĐND cấp tỉnh và huyện có nhiệm vụ giám sát việc tuân thủ nghị quyết của HĐND và pháp luật, văn bản của cấp trên tại địa bàn của tổ, đồng thời nghiên cứu, đóng góp ý kiến cho HĐND và tổ chức cho đại biểu HĐND của tổ tiếp xúc cử tri.[4] Nhiệm kì của Thường trực HĐND, các ban của HĐND theo nhiệm kì của HĐND cùng cấp.[5] Như vậy, cơ cấu tổ

[1] Khoản 1 Điều 10 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 3 Điều 36 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2014.
[3] Khoản 3, 4 Điều 6; Điều 104 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[4] Điều 112 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[5] Khoản 3 Điều 10 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

chức của HĐND giống cơ cấu tổ chức của Quốc hội, ngoại trừ sự hiện diện của các ban lâm thời.

Thường trực của HĐND các cấp đều gồm có Chủ tịch HĐND, Phó chủ tịch HĐND (ở cấp tỉnh và huyện có 2 Phó chủ tịch). Thường trực HĐND cấp tỉnh và huyện còn có thêm các Trưởng ban của HĐND tương ứng; Thường trực HĐND cấp tỉnh có thêm Chánh văn phòng HĐND.[1] Như vậy, số lượng Thường trực HĐND cấp xã là ít nhất với chỉ 01 Chủ tịch và 01 Phó chủ tịch HĐND; số lượng thường trực HĐND cấp huyện và cấp tỉnh tăng dần thêm các thành viên như thành phần đề cập trên đây. Tất cả các thành viên của Thường trực HĐND đều do HĐND bầu theo nghĩa HĐND bầu các chức danh tương ứng tại kì họp đầu tiên của mỗi khóa HĐND;[2] sau khi đã được bầu vào các chức danh thì họ đương nhiên có tư cách tương ứng trong Thường trực HĐND.

HĐND ở các ĐVHC đều thành lập các ban chuyên trách. Tuy nhiên số lượng các ban ở mỗi HĐND là khác nhau. HĐND tỉnh có Ban pháp chế, Ban kinh tế - ngân sách, Ban văn hóa - xã hội, nơi nào có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì có thêm Ban dân tộc; HĐND huyện có Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội, nơi nào có nhiều đồng bào dân tộc thiểu số thì cũng có thêm Ban dân tộc; HĐND xã có Ban pháp chế, Ban kinh tế - xã hội. Ở các ĐVHC đô thị, HĐND cũng thành lập các ban tương tự với các HĐND nông thôn tương ứng. Riêng HĐND thành phố trực thuộc trung ương thành lập thêm Ban đô thị; HĐND quận chỉ có Ban pháp chế và Ban kinh tế - xã hội (không có Ban dân tộc); HĐND thị xã, thành phố trực thuộc tỉnh, thành phố thuộc thành phố trực thuộc trung

[1] Khoản 2 các Điều 18, 25, 32, 39, 46, 61 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[2] Điểm a khoản 2 Điều 19; điểm d khoản 1 Điều 26; khoản 3 Điều 33; khoản 1 Điều 40; khoản 2 Điều 47; khoản 1 Điều 54; khoản 2 Điều 61; khoản 1, 2 Điều 83 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

ương, phường có các ban giống như các ban tương ứng của HĐND huyện, xã.[1] Trưởng ban, Phó trưởng ban của HĐND do HĐND bầu.[2] Các ủy viên của các ban do Trưởng ban đề xuất và Thường trực HĐND phê chuẩn.[3]

Chỉ có HĐND cấp tỉnh và huyện mới thành lập các tổ đại biểu. Các tổ đại biểu HĐND được thành lập một cách đương nhiên. Đây chính là các nhóm hợp thành bởi các đại biểu được bầu ở cùng một hoặc một số đơn vị bầu cử trong ĐVHC tương ứng. Thường trực HĐND quyết định số lượng tổ đại biểu của HĐND, tổ trưởng và tổ phó của các tổ đại biểu đó.[4]

3.1.3. Chế độ làm việc của Hội đồng nhân dân

Các HĐND đều làm việc theo chế độ hội nghị và quyết định theo đa số.[5] Đây cũng là nguyên tắc hoạt động của HĐND. Mọi quyết định của HĐND đều được bàn bạc tập thể và quyết định theo đa số quá nửa tổng số đại biểu HĐND, chỉ trừ trường hợp biểu quyết bãi nhiệm đại biểu HĐND cần có tỉ lệ phiếu đồng ý tối thiểu là hai phần ba tổng số đại biểu HĐND. Phương thức biểu quyết có thể là biểu quyết công khai hoặc bỏ phiếu kín.[6] Đây là chế độ hoạt động chung của các cơ quan đại diện, tương tự với chế độ hoạt động của Quốc hội.

Theo chế độ làm việc hội nghị, các đại biểu HĐND bình đẳng với nhau với tư cách thành viên của cơ quan đại diện của nhân dân ở địa phương. Điều này là hết sức quan trọng bởi trong cơ cấu tổ chức của HĐND cũng có các vị trí, chức vụ như cơ quan hành

---

[1] Khoản 3 các Điều 18, 25, 32, 39, 46, 52, 60 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Điểm a khoản 2 Điều 19; điểm d khoản 1 Điều 26; khoản 3 Điều 33; khoản 1 Điều 40; khoản 2 Điều 47; khoản 1 Điều 54; khoản 2 Điều 61 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[3] Khoản 6 Điều 104 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[4] Khoản 4 các Điều 18, 25, 39, 46, 53 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[5] Khoản 3 Điều 5 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[6] Khoản 2, 3 Điều 91 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

chính, ví dụ Chủ tịch, Phó chủ tịch HĐND, Trưởng ban, Phó trưởng ban của HĐND... Nếu không nắm vững chế độ làm việc sẽ dẫn tới hiểu nhầm rằng các đại biểu HĐND có các địa vị pháp lí khác nhau. Trên thực tế cũng có sự khác biệt song sự khác biệt chỉ nằm ở phạm vi công việc gắn với chức trách mà một số đại biểu HĐND được giao thêm. Trong tư cách thành viên của HĐND, tư cách quan trọng nhất và cũng là cơ bản nhất, các đại biểu HĐND đều có quyền bình đẳng với nhau. Quyền bình đẳng này thể hiện ở một số khía cạnh quan trọng sau. *Thứ nhất*, các đại biểu HĐND đều bình đẳng trong việc phát biểu ý kiến, đóng góp ý kiến và chất vấn tại các kì họp của HĐND, các phiên họp của các Ban của HĐND mà họ là thành viên. *Thứ hai*, các đại biểu HĐND bình đẳng trong việc tham gia biểu quyết. Các đại biểu bất kể chức vụ ra sao đều cùng có một phiếu biểu quyết có giá trị như nhau trong việc tác động tới kết quả bỏ phiếu của HĐND. *Thứ ba*, các đại biểu bỏ phiếu theo niềm tin nội tâm của mình và vì lợi ích của cử tri đã bầu ra mình. Họ có thể biểu quyết tán thành, không tán thành hoặc không biểu quyết. Các đại biểu khác không được tác động nhằm ép buộc đại biểu khác bỏ phiếu khác với ý chí của họ. *Thứ tư*, các đại biểu phải biểu quyết trực tiếp, không được biểu quyết thay cho đại biểu khác.

Chỉ có tuân thủ triệt để chế độ làm việc hội nghị và biểu quyết theo đa số mới có thể bảo đảm hoạt động của HĐND thực sự dân chủ, phản ánh chính xác ý chí, nguyện vọng, lợi ích của các cử tri đã bầu ra đại biểu HĐND và qua đó là ý chí, nguyện vọng, lợi ích của nhân dân địa phương.

3.2. Ủy ban nhân dân

3.2.1 Vị trí, tính chất, chức năng của Ủy ban nhân dân

Như đã đề cập, theo mô hình tổ chức CQĐP ở Việt Nam, UBND do HĐND cùng cấp bầu ra để tổ chức thi hành các quyết

định của HĐND cùng cấp và chính sách, pháp luật, văn bản của cấp trên. Có thể nói, HĐND là cơ quan ra quyết định và UBND là cơ quan có trách nhiệm hiện thực hóa quyết định đó trong thực tiễn. UBND không phải là cơ quan quyết định về các vấn đề của địa phương, đó là thẩm quyền của HĐND mặc dù UBND có thể đề xuất hoặc tham mưu HĐND trong quá trình thảo luận, ra quyết định. Chính vì vậy tính chất của UBND là tính chấp hành.[1] UBND là cơ quan hành động.

Tương ứng với tính chất chấp hành, chức năng của UBND là tổ chức thực hiện nghị quyết của HĐND cùng cấp và thực hiện các nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao. Như vậy UBND là cơ quan chấp hành của HĐND cùng cấp đồng thời cũng có trách nhiệm chấp hành nhiệm vụ do cơ quan cấp trên giao. Trong đó, chấp hành quyết định của HĐND là trách nhiệm đương nhiên còn chấp hành nhiệm vụ do cơ quan nhà nước cấp trên giao chỉ được thực hiện khi có sự phân cấp, ủy quyền từ cấp trên.[2] Vì thực hiện chức năng chấp hành nên UBND chịu trách nhiệm trước HĐND cùng cấp và cơ quan hành chính nhà nước cấp trên.

Vị trí của UBND là cơ quan hành chính nhà nước ở địa phương. Khi thực hiện chức năng chấp hành của HĐND và cơ quan nhà nước cấp trên, trên thực tế UBND là cơ quan điều hành công việc nhà nước ở địa phương, cũng giống như Chính phủ là cơ quan điều hành công việc nhà nước trên phạm vi toàn quốc. UBND nằm trong một hệ thống cơ quan chấp hành - hành chính của cả nước mà đứng đầu là Chính phủ - cơ quan hành chính nhà nước cao nhất. Đây chính là hệ thống nổi bật nhất trong bộ máy nhà nước và thực chất là hệ thống điều hành công việc của quốc gia từ trung ương tới địa phương.

---

[1] Khoản 1 Điều 114 Hiến pháp năm 2013.

[2] Khoản 2 Điều 114 Hiến pháp năm 2013.

3.2.2. Cơ cấu tổ chức của Ủy ban nhân dân

Trên thế giới có nhiều mô hình tổ chức cơ quan chấp hành của CQĐP. Có loại cơ quan chấp hành là một cá nhân do người dân địa phương bầu ra, gọi là Thị trưởng; có loại mô hình cơ quan chấp hành là một tập thể đứng đầu là Thị trưởng song do Hội đồng bầu; có loại mô hình cơ quan chấp hành là một Thị trưởng do Hội đồng bầu và đồng thời là chủ tịch Hội đồng. Theo mô hình Hội đồng - Ủy ban của CQĐP ở Việt Nam, cơ quan chấp hành của HĐND ở tất cả các cấp, tức UBND, đều là một tập thể bao gồm Chủ tịch, các Phó chủ tịch và các ủy viên UBND do HĐND cùng cấp bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm và có cùng nhiệm kì với HĐND cùng cấp. Về trình tự bầu, trước tiên HĐND bầu Chủ tịch UBND theo đề cử của Chủ tịch HĐND cùng cấp. Sau đó Chủ tịch UBND đề cử để HĐND bầu các Phó chủ tịch và các ủy viên UBND. Ngoại trừ Chủ tịch UBND, các thành viên khác của UBND không bắt buộc là đại biểu HĐND. Trong trường hợp bầu Chủ tịch UBND khi đang diễn ra nhiệm kì của HĐND, tức là không phải bầu vào kì họp đầu tiên của HĐND, thì ngay cả Chủ tịch UBND khi đó cũng không bắt buộc là thành viên HĐND.[1] Như vậy là về mặt tổ chức, Luật tổ chức CQĐP năm 2015 có xu hướng tách biệt UBND với HĐND về mặt tổ chức, nhân sự. Sự tách biệt này là hợp lí bởi sự tách biệt về mặt tổ chức sẽ làm tăng vai trò ra quyết định của HĐND và khẳng định thêm vai trò chấp hành của UBND.

Số lượng các Phó chủ tịch UBND ở các cấp là khác nhau tùy theo quy mô và phân loại của CQĐP tương ứng. Các UBND cấp tỉnh thường có 3 hoặc 4 Phó chủ tịch, riêng Hà Nội và Thành phố Hồ Chí Minh có tối đa 5 Phó chủ tịch; UBND cấp huyện thường có 2 hoặc 3 Phó chủ tịch; cấp xã có 1 hoặc 2 Phó chủ tịch.

[1] Khoản 3, 4 Điều 83 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

Số lượng ủy viên UBND ở các cấp khác nhau cũng khác nhau. Ủy viên UBND cấp tỉnh là người đứng đầu cơ quan chuyên môn và tương đương, ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an. Ủy viên UBND cấp tỉnh là người đứng đầu các cơ quan chuyên môn và tương đương, ủy viên phụ trách quân sự, ủy viên phụ trách công an. Ủy viên UBND cấp xã chỉ bao gồm ủy viên phụ trách quân sự và ủy viên phụ trách công an.[1] Như vậy, số lượng thành viên của UBND cấp xã là 4 và là ít nhất, lên cấp huyện và tỉnh thì số lượng tăng thêm do số Phó chủ tịch UBND tăng thêm và trong thành phần UBND có thêm người đứng đầu các cơ quan chuyên môn và tương đương.

3.2.3. Các cơ quan chuyên môn của Uỷ ban nhân dân

Cơ quan chuyên môn của UBND không phải là các cơ quan hành chính nhà nước mà là những cơ quan tham mưu, giúp cho UBND thực hiện chức năng quản lí nhà nước về các ngành và lĩnh vực cụ thể, đồng thời thực hiện các nhiệm vụ quyền hạn theo sự phân cấp, ủy quyền của cơ quan nhà nước cấp trên.[2] Theo pháp luật hiện hành thì chỉ tổ chức cơ quan chuyên môn ở UBND cấp tỉnh và huyện. Ở cấp xã không có cơ quan chuyên môn mà chỉ có văn phòng với các công chức giúp việc chung cho UBND. Cơ quan chuyên môn ở cấp tỉnh gọi là các sở và các cơ quan tương đương.[3] Cơ quan chuyên môn của UBND cấp huyện là các phòng và các cơ quan tương đương.[4] Các cơ quan chuyên môn được tổ chức theo các ngành, lĩnh vực, ví dụ Sở Kế hoạch - Đầu tư, Sở Tài chính, Phòng Tài chính, Phòng Lao động, thương binh, xã hội ... Các cơ quan chuyên môn tương đương Sở là Văn phòng UBND tỉnh, thành phố trực thuộc trung ương, Thanh tra nhà nước tỉnh,

---

[1] Khoản 1 các Điều 20, 27, 34, 41, 48, 55, 62, 69 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 1 Điều 9 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[3] Khoản 2 các Điều 20, 41 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[4] Khoản 2 các Điều 27, 48, 55 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

thành phố trực thuộc trung ương... Các cơ quan tương đương Phòng là Văn phòng UBND huyện, quận..., Thanh tra nhà nước huyện, quận...

Mặc dù không phải là cơ quan hành chính nhà nước song các cơ quan chuyên môn là thành phần hết sức quan trọng trong bộ máy chính quyền ở địa phương bởi chúng trực tiếp thực hiện công việc nhà nước ở địa phương. Người đứng đầu cơ quan chuyên môn là ủy viên của UBND cùng cấp. Như vậy, có thể thấy UBND là cơ quan chấp hành tập thể song công việc chấp hành cụ thể lại do các cá nhân ủy viên UBND chỉ đạo các cơ quan chuyên môn thực hiện.

Điểm đặc biệt về các cơ quan chuyên môn của UBND cấp tỉnh và huyện là các cơ quan này làm việc theo chế độ *song trùng trực thuộc*. Chế độ này được quy định tại khoản 2 Điều 9 Luật tổ chức CQĐP năm 2015. Các cơ quan chuyên môn do UBND thành lập và quản lí cả về bộ máy và nhân sự, đứng đầu cơ quan chuyên môn là ủy viên UBND cùng cấp. Về mặt pháp lí, chúng được gọi là các "cơ quan chuyên môn thuộc UBND". Song trên thực tế chúng chịu sự chỉ đạo của hai cơ quan là UBND cùng cấp và cơ quan quản lí về ngành, lĩnh vực cấp trên. Ví dụ, Sở Tài nguyên và Môi trường chịu sự chỉ đạo của UBND cấp tỉnh tương ứng và Bộ Tài nguyên và Môi trường; Phòng Tài nguyên và Môi trường chịu sự chỉ đạo của UBND cấp huyện tương ứng và Sở Tài nguyên và Môi trường cấp trên. Theo quy định của khoản 2 Điều 9 thì UBND "chỉ đạo, quản lí về tổ chức, biên chế và công tác của UBND" còn cơ quan quản lí nhà nước về ngành, lĩnh vực cấp trên "chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ" đối với cơ quan chuyên môn thuộc UBND. Tuy nhiên, Luật cũng không phân biệt rõ giữa "chỉ đạo công tác của UBND" và "chỉ đạo, kiểm tra về nghiệp vụ". Trên thực tế các cơ quan chuyên môn nằm trong sự đan xen giữa sự chỉ đạo của UBND cùng cấp và cơ quan quản lí nhà nước cấp trên.

Có thể thấy, chế độ "song trùng trực thuộc" của các cơ quan chuyên môn của UBND được xác lập để tương xứng với chức năng kép của CQĐP và UBND.

3.2.4. Chế độ làm việc của Ủy ban nhân dân

Chế độ làm việc và cũng là nguyên tắc hoạt động của UBND được quy định tại khoản 4 Điều 5 Luật tổ chức CQĐP năm 2015 với nội dung: *"Ủy ban nhân dân hoạt động theo chế độ tập thể Ủy ban nhân dân kết hợp với trách nhiệm của Chủ tịch Ủy ban nhân dân"*.

Như vậy, UBND hoạt động theo nguyên tắc tập thể quyết định kết hợp với vai trò cá nhân của Chủ tịch UBND. Hai nội dung này ở góc độ nào đó vận hành theo chiều ngược nhau và phản ánh sự áp dụng nguyên tắc tập trung dân chủ trong hoạt động của UBND. Về nguyên tắc, những vấn đề quan trọng nhất trong công tác của UBND phải được bàn bạc và quyết định bởi tập thể UBND theo nguyên tắc đa số quá nửa. Trường hợp số phiếu bằng nhau thì theo ý kiến biểu quyết của Chủ tịch UBND. Các vấn đề này thường liên quan tới xây dựng quy hoạch, kế hoạch, chương trình, công tác tổ chức, công tác thực hiện ngân sách, xác định nhiệm vụ phát triển kinh tế - xã hội của địa phương, phân cấp, ủy quyền cho cơ quan cấp dưới.[1]

Bên cạnh đó, vai trò của cá nhân Chủ tịch UBND cũng rất nổi bật. Mối quan hệ giữa Chủ tịch UBND với UBND khác với mối quan hệ giữa Chủ tịch HĐND và HĐND. Chủ tịch HĐND không phải là người lãnh đạo HĐND cùng cấp mà chỉ là người lãnh đạo Thường trực HĐND, mà Thường trực HĐND cũng không phải là cơ quan lãnh đạo đối với HĐND mà chỉ có vai trò triệu tập, chuẩn bị kì họp, đôn đốc, kiểm tra thực hiện nghị quyết của HĐND...[2]

[1] Xem các Điều 21, 28, 35, 38, 49, 63, 70 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 1 Điều 104, Điều 105 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

Chủ tịch UBND là người lãnh đạo và điều hành công việc của UBND nói chung và từng thành viên UBND nói riêng; đồng thời lãnh đạo, chỉ đạo hoạt động của tất cả các cơ quan chuyên môn trực thuộc. Về mặt chuyên môn, Chủ tịch UBND lãnh đạo, chỉ đạo việc thực hiện các mặt nhiệm vụ chuyên môn của UBND cùng cấp. Về mặt tổ chức, Chủ tịch UBND bổ nhiệm người đứng đầu cơ quan chuyên môn trực thuộc và đề cử họ làm ủy viên UBND, đề cử Phó chủ tịch UBND.[1] Như vậy vai trò của cá nhân Chủ tịch UBND là vai trò chi phối, lãnh đạo hoạt động chung của UBND.

Về mặt lí thuyết, khó có thể nói vai trò tập thể UBND hay cá nhân Chủ tịch UBND quan trọng hơn. Tuy nhiên, trong thực tiễn, do công việc chấp hành là công việc hành động, điều hành công việc cụ thể nên vai trò của Chủ tịch UBND nổi trội hơn so với tập thể UBND.

4. MỐI QUAN HỆ GIỮA CHÍNH QUYỀN ĐỊA PHƯƠNG CÁC CẤP

Trong mạng lưới CQĐP của Việt Nam, CQĐP ở các cấp là những thiết chế tương đối độc lập với nhau. Giữa các CQĐP, cho dù là quan hệ cấp trên, cấp dưới, không có mối quan hệ về nguồn gốc hình thành. Mỗi CQĐP đều được hình thành hoặc trực tiếp hoặc gián tiếp từ nhân dân địa phương, nghĩa là HĐND do nhân dân địa phương bầu ra. Tuy nhiên, như đã đề cập các CQĐP đều có một trong hai chức năng là chức năng "chấp hành". Điều đó đặt chúng trong mối quan hệ thứ bậc chặt chẽ với nhau để bảo đảm pháp luật do trung ương ban hành phải được thực hiện ở địa phương và pháp luật do CQĐP cấp trên ban hành phải được thực hiện ở ĐVHC cấp dưới. CQĐP cấp trên, vì thế, có một số nhiệm vụ, quyền hạn nhất định về mặt tổ chức và hoạt động đối với CQĐP cấp dưới.

---

[1] Điều 22, 29, 36, 43, 50, 57, 63, 71 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

4.1. Mối quan hệ về tổ chức

Mặc dù không có mối liên hệ về mặt trật tự hình thành giữa các cơ quan CQĐP cấp trên và các cơ quan CQĐP có mối quan hệ chặt chẽ về mặt tổ chức, đặc biệt là giữa UBND cấp trên và UBND cấp dưới trực tiếp. Mối quan hệ đó thể hiện ở những điểm nổi bật sau:

Thứ nhất, HĐND cấp trên có thẩm quyền giải tán HĐND cấp dưới trực tiếp trong trường hợp HĐND cấp huyện làm thiệt hại nghiêm trọng đến lợi ích của nhân dân. Nghị quyết giải tán HĐND cấp dưới trực tiếp phải được HĐND cấp trên trực tiếp phê chuẩn trước khi thi hành. Nếu là trường hợp HĐND cấp tỉnh giải tán HĐND cấp dưới trực tiếp thì phải được UBTVQH phê chuẩn.[1]

Thứ hai, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền phê chuẩn kết quả bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch UBND, Phó chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp.[2] Như vậy là về nguồn gốc hình thành, Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND do HĐND cùng cấp bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm theo mô hình tổ chức CQĐP ở Việt Nam. Tuy nhiên, việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm đó chỉ có hiệu lực khi được Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp phê chuẩn, đối với việc bầu, miễn nhiệm, bãi nhiệm Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND cấp tỉnh phải được Thủ tướng Chính phủ phê chuẩn.

Thứ ba, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp, cũng như Thủ tướng Chính phủ có quyền điều động, cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND cấp tỉnh.[3] Pháp luật hiện hành không quy định cụ thể các trường hợp điều động. Do đó có thể hiểu Chủ tịch UBND cấp tỉnh có quyền điều động khi thấy cần thiết.

---

[1] Điểm đ khoản 1 Điều 19, điểm h khoản 1 Điều 26, điểm đ khoản 1 Điều 40, khoản 10 Điều 47, điểm h khoản 1 Điều 54 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 2 các Điều 22, 29; khoản 1 các ĐIều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[3] Điều 124 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

Thứ tư, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền *giao quyền Chủ tịch UBND* cấp dưới trực tiếp trong trường hợp chức vụ này bị khuyết.[1] Đây là quy định khá đặc biệt. Bởi lẽ theo cách thức hình thành chính thức thì Chủ tịch UBND luôn do HĐND cùng cấp bầu ra trong số đại biểu HĐND. Tuy nhiên, quy định này lại cho phép Chủ tịch UBND cấp trên được chỉ định nhân sự và giao cho nhân sự đó quyền Chủ tịch UBND ở cấp dưới trực tiếp. Kết hợp với quyền điều động, cách chức trên đây, có thể thấy thẩm quyền chi phối về mặt tổ chức của Chủ tịch UBND cấp trên đối với UBND cấp dưới trực tiếp là rất lớn. Ở khía cạnh khác, trong bối cảnh HĐND chỉ có 2 kì họp thường kì trong một năm, quyền giao quyền của Chủ tịch UBND cấp trên trực tiếp giúp bảo đảm UBND cấp dưới trực tiếp không rơi vào tình trạng không có người đứng đầu.

Thứ năm, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền yêu cầu Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp đình chỉ, cách chức Chủ tịch UBND, Phó chủ tịch UBND cấp dưới không hoàn thành nhiệm vụ. Quyền này chỉ áp dụng đối với Chủ tịch UBND cấp tỉnh vì phạm vi bao phủ của nó là cả 3 cấp hành chính. Chỉ có Chủ tịch UBND cấp tỉnh mới có thể yêu cầu Chủ tịch UBND cấp huyện trực thuộc đình chỉ, cách chức Chủ tịch, Phó chủ tịch UBND cấp xã trực thuộc.[2]

4.2. Mối quan hệ về hoạt động

Ngoài mối quan hệ về tổ chức, mối quan hệ trong quá trình hoạt động giữa các cấp CQĐP ở Việt Nam cũng hết sức chặt chẽ. Bên cạnh mối quan hệ về phân cấp, ủy quyền như phân tích trên đây, mối quan hệ chặt chẽ trong quá trình hoạt động giữa các cấp CQĐP còn được thể hiện qua một số điểm quan trọng sau:

Thứ nhất, trong quá trình thực hiện chức năng giám sát nói

[1] Khoản 2 các Điều 22, 29; khoản 1 các Điều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.
[2] Khoản 2 các Điều 22, 29; khoản 1 các Điều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

chung HĐND cấp trên có quyền giám sát văn bản QPPL của HĐND cấp dưới trực tiếp.[1]

Thứ hai, khi phát hiện văn bản trái pháp luật của HĐND cấp dưới trực tiếp, HĐND cấp trên có quyền bãi bỏ một phần hoặc toàn bộ văn bản đó tùy theo mức độ vi phạm.[2]

Thứ ba, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền đình chỉ việc thi hành văn bản trái pháp luật của HĐND cấp dưới trực tiếp và báo cáo UBND cùng cấp của mình đề nghị HĐND cùng cấp bãi bỏ văn bản trái pháp luật của HĐND cấp dưới trực tiếp.[3]

Thứ tư, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền chỉ đạo Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp trong việc tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật ở địa phương.[4]

Thứ năm, Chủ tịch UBND cấp trên có quyền đình chỉ thi hành hoặc bãi bỏ văn bản trái pháp luật của UBND, Chủ tịch UBND cấp dưới trực tiếp.[5]

Nhìn tổng thể, có thể thấy mối quan hệ giữa CQĐP các cấp của Việt Nam là hết sức chặt chẽ. Mối quan hệ đó được thiết kế theo hướng bảo đảm sự chi phối của CQĐP cấp trên với CQĐP cấp dưới, đặc biệt là sự chi phối của cơ quan chấp hành - UBND - cấp trên với cơ quan chấp hành - UBND - cấp dưới. Mối quan hệ này nhằm bảo đảm công tác tổ chức thực hiện Hiến pháp, pháp luật, chủ trương, chính sách được thông suốt trong toàn bộ hệ thống hành chính nhà nước của Việt Nam, tránh tình trạng mỗi CQĐP là một bộ máy nhà nước thu nhỏ, mỗi ĐVHC là một lãnh thổ cát cứ riêng biệt với cấp trên và với trung ương.

---

[1] Khoản 8 Điều 19; khoản 4 Điều 26; khoản 1 Điều 40; khoản 7 Điều 47; khoản 1 Điều 54 Luật tổ chức CQĐP.

[2] Điểm d khoản 1 Điều 19; điểm e khoản 1 Điều 26; khoản 1 Điều 40; khoản 9 Điều 47; khoản 1 Điều 54 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[3] Khoản 5 các điều 22, 29; khoản 1 các Điều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[4] Khoản 7 Điều 22; khoản 6 Điều 29; khoản 1 các Điều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

[5] Khoản 5 các điều 22, 29; khoản 1 các Điều 43, 50, 57 Luật tổ chức CQĐP năm 2015.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. Phân biệt đơn vị hành chính với đơn vị lãnh thổ - dân cư tự nhiên.

2. Phân biệt các khái niệm "CQĐP", "cơ quan CQĐP", cơ quan nhà nước ở địa phương.

3. Phân biệt CQĐP và cấp CQĐP. Ở Việt Nam hiện nay cấp CQĐP được tổ chức ở đơn vị hành chính nào?

4. Hãy luận về chức năng của CQĐP trong bộ máy nhà nước Việt Nam.

5. Hãy luận về vai trò của CQĐP trong bộ máy nhà nước Việt Nam.

6. Phân tích các nguyên tắc xác định phạm vi thẩm quyền của CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

7. Phân biệt giữa phân quyền, phân cấp, ủy quyền trong mối quan hệ xác định phạm vi thẩm quyền của CQĐP ở Việt Nam hiện nay.

8. Phân tích vị trí, tính chất, chức năng của HĐND và UBND trong cơ cấu tổ chức của CQĐP.

9. Hãy luận về mối quan hệ giữa CQĐP các cấp của Việt Nam.

10. Cục thuế Hà Nội có phải là cơ quan chuyên môn của UBND thành phố Hà Nội không? Tại sao?

11. TAND, VKSND ở địa phương có nằm trong cơ cấu, tổ chức của CQĐP không? Tại sao?

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Hilaire Barnett, *Constitutional and administrative law,* Cavendish Publishing Limited, 1995.

2. Alistair Cole và Peter John, *Local governance in England and France,* Routledge, 2001.

3. Nguyễn Đăng Dung, "Sự phân biệt đơn vị hành chính tự nhiên và đơn vị hành chính nhân tạo là cơ sở của việc tổ chức hay không tổ chức Hội đồng nhân dân ở địa phương", *Tạp chí Dân chủ & Pháp luật,* số 12/2008, tr. 6 - 10.

4. Bùi Xuân Đính, *Lệ làng phép nước,* Nxb. Pháp lí, 1985.

5. Athur Gunlicks, *Local government in the German Federal System,* Duke University Press, Durham 1986.

6. Vincent Hofmann-Martinot, Hellmut Wollmann (biên tập), *State and local government reforms in France and Germany - Divergence and Convergence,* VS Verlag fur Sozialwissenschaften, 2006.

7. Richard Jarvis, *The UK experience of public administration Reform - Current good practices and new developments in public service management,* Commonwealth Secretariat, 2002.

8. Golding Louis, *Local government,* Nxb. Hodder và Stoughton, London, 1975.

9. David McCarthy Jr. and Laurie Reynolds, *Local government law,* Thomson West, 2003.

10. Đào Đình Hào, "Một làng ở xứ Bắc-kì hiện nay", *Tạp chí Nam Phong,* số 177, 1932, tr. 351 - 363.

11. Tô Văn Hòa, "Tổ chức chính quyền địa phương theo chiều dọc ở một số quốc gia phát triển và kinh nghiệm đối với Việt Nam", *Tạp chí Nhà nước và Pháp luật,* số 6 (2013), tr. 22 - 28.

12. Lương Đức Thiệp, *Xã hội Việt Nam,* Nxb. Hoa Tiên, 1971.

13. Nguyễn Thị Kim Thoa, Nguyễn Sỹ Đại, *Tổ chức chính quyền địa phương Cộng hòa Liên bang Đức,* Nxb. Tư pháp, Hà Nội, 2006.

14. Thông báo Hội nghị lần thứ 11 Ban chấp hành trung ương Đảng Khóa XI, tháng 5 năm 2015.

CHƯƠNG XVII
CÁC CƠ QUAN HIẾN ĐỊNH ĐỘC LẬP Ở VIỆT NAM - HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA VÀ KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

1. KHÁI QUÁT VỀ CƠ QUAN HIẾN ĐỊNH ĐỘC LẬP TRONG BỘ MÁY NHÀ NƯỚC HIỆN ĐẠI

1.1. Khái niệm và đặc điểm của cơ quan hiến định độc lập

Việt Nam không phải là quốc gia duy nhất trên thế giới có Hội đồng bầu cử quốc gia (HĐBCQG) và Kiểm toán nhà nước (KTNN). Trong phân loại các cơ quan nhà nước của bộ máy nhà nước hiện đại, HĐBCQG và KTNN được xếp vào một nhóm riêng, được gọi là nhóm các cơ quan hiến định độc lập (CQHĐĐL) hay nhóm các thiết chế hiến định độc lập.[1] Cùng trong nhóm này còn có một số cơ quan nhà nước khác như Thanh tra quốc hội (*Ombudsman*), Cơ quan nhân quyền quốc gia (*National Human Rights Institution*), Ủy ban công vụ (*Public Service Commission*) v.v..

Về mặt khái niệm, CQHĐĐL hay thiết chế hiến định độc lập là *loại hình cơ quan nhà nước độc lập với cấu trúc thực hiện quyền lực nhà nước truyền thống của bộ máy nhà nước hiện đại, được thành lập và hoạt động nhằm bảo đảm quyền lực nhà nước được hình thành và thực hiện một cách đúng đắn, qua đó bảo đảm nhân dân là chủ thể thực sự của quyền lực nhà nước.*

Trước tiên, CQHĐĐL cũng là các cơ quan nhà nước, có nghĩa rằng chúng là các thiết chế riêng biệt, được thành lập bằng con đường nhà nước, có chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn, cơ cấu, tổ chức riêng và thực hiện các chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn của mình dưới danh nghĩa của quyền lực nhà nước. Tuy

[1] Cho đến nay chưa có thuật ngữ tiếng Anh chuẩn và thống nhất để chỉ nhóm CQHĐĐL, tuỳ từng ngữ cảnh nghiên cứu mà chúng có thể được gọi chung là *Independent constitutional institution* (ví dụ trong các nghiên cứu trong lĩnh vực luật hiến pháp ở châu Phi) hoặc *Oversight bodies* (ví dụ trong Dự án nghiên cứu so sánh hiến pháp của 185 quốc gia trên thế giới do các giáo sư thuộc Đại học Texas, Đại học Chicago và Đại học London thực hiện từ năm 2013 tới nay (xem www.comparativeconstitutionsproject.org) hay Constitutional independent organs (ví dụ trong Hiến pháp Thái Lan năm 2007 được dịch chính thức sang tiếng Anh).

nhiên, khác với các cơ quan nhà nước khác, CQHĐĐL mang những đặc điểm sau:

Thứ nhất, sự ra đời của CQHĐĐL xuất phát từ nhu cầu và gắn bó chặt chẽ với vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước.

Kể từ khi tư tưởng Phân quyền được John Locke và Montesquieu khai sáng vào thế kỉ XVII - XVIII, cấu trúc tổ chức bộ máy nhà nước cho đến bây giờ vẫn bao gồm ba loại cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước truyền thống là cơ quan lập pháp (*the Legislature*), cơ quan hành pháp (*the Executive*) và cơ quan tư pháp (*the Judiciary*). Hình thức phổ biến nhất của cơ quan lập pháp là Nghị viện hay Quốc hội; của cơ quan hành pháp là Chính phủ; và của cơ quan tư pháp là Toà án. Hoạt động của các cơ quan này thường tác động trực tiếp và chủ yếu tới xã hội, ví dụ cơ quan lập pháp ban hành các đạo luật để điều chỉnh các hành vi của người dân trong xã hội; cơ quan hành pháp ban hành văn bản pháp quy, các quyết định chấp hành nhằm tác động trực tiếp tới các hành vi và các mặt đời sống xã hội; cơ quan tư pháp xét xử các tranh chấp hoặc các vi phạm pháp luật của người dân trong xã hội. Phân tích một cách triệt để thì các cơ quan trên đây cũng có những hoạt động mang tính kiểm soát quyền lực, ví dụ cơ quan lập pháp tiến hành các hoạt động chất vấn đối với các cơ quan nhà nước ở trung ương hay cơ quan tư pháp tiến hành xét xử các vụ khiếu kiện hành chính qua đó kiểm soát hoạt động của cơ quan hành chính về mặt pháp lí. Tuy nhiên, các hoạt động kiểm soát quyền lực nhà nước này chỉ là một phần chứ không phải toàn bộ chức năng của các cơ quan nói trên.

Khác với các cơ quan thực hiện quyền lực nhà nước truyền thống, CQHĐĐL được thành lập trong bộ máy nhà nước hiện đại và được giao các mảng chức năng khác nhau, song đều nhằm kiểm soát quyền lực nhà nước. Nói cách khác, CQHĐĐL tác động tới quyền lực nhà nước, bảo đảm quá trình giao và thực thi quyền

lực nhà nước được thực hiện một cách đúng đắn theo các tiêu chuẩn như dân chủ, minh bạch và pháp quyền. Nhìn một cách tổng thể, đối tượng cuối cùng mà các CQHĐĐL tác động tới luôn là quyền lực nhà nước, hay nói chính xác hơn là quyền lực nhà nước truyền thống, chứ không phải là các hành vi của người dân hay tổ chức trong xã hội.

Thứ hai, CQHĐĐL có tính độc lập cao trong tổ chức bộ máy nhà nước hiện đại. Cụ thể, các CQHĐĐL thường không có sự lệ thuộc với các cơ quan nhà nước là đối tượng chịu sự kiểm soát của chúng, ví dụ Thanh tra Quốc hội không nằm trong cơ cấu tổ chức của hệ thống hành chính nhà nước, KTNN không trực thuộc các cơ quan nhà nước là đối tượng kiểm toán... Trong một bộ máy nhà nước cụ thể, các CQHĐĐL cũng thường được đặt ở vị trí sao cho chúng tránh được những yếu tố về tổ chức, tài chính hay chế độ hoạt động có thể ảnh hưởng tới tính khách quan khi thực hiện nhiệm vụ. Sở dĩ các CQHĐĐL có vị trí độc lập là do yêu cầu của việc thực hiện chức năng kiểm soát quyền lực. Kiểm soát việc thực hiện quyền lực nhà nước là hoạt động đặc thù với những khó khăn và sự phức tạp lớn hơn nhiều so với việc kiểm soát, bảo đảm sự tuân thủ pháp luật của các cá nhân và tổ chức phi nhà nước. Nếu chủ thể kiểm soát, tức là các CQHĐĐL, không có sự độc lập với đối tượng chịu sự kiểm soát thì sẽ rất dễ bị đối tượng chịu sự kiểm soát thao túng và do đó không thể thực hiện chức năng của mình một cách hiệu quả.

Cần lưu ý rằng, sự độc lập của các CQHĐĐL trên thế giới cũng mang tính tương đối. Sự độc lập là thuộc tính chung của các CQHĐĐL song mức độ độc lập của từng CQHĐĐL cụ thể thì có thể khác nhau, tuỳ thuộc vào phạm vi và nội dung của hoạt động kiểm soát quyền lực mà cơ quan đó thực hiện. Phạm vi hoạt động càng lớn thì tính độc lập của CQHĐĐL càng cao. Trong một số

trường hợp, CQHĐĐL độc lập với đối tượng chịu sự kiểm soát nhưng bản thân nó lại lệ thuộc về mặt tổ chức và chịu trách nhiệm trước một cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, ví dụ Thanh tra quốc hội ở Thái Lan và Phillippines độc lập với các cơ quan hành chính nhà nước song do Quốc hội thành lập và chịu trách nhiệm trước Quốc hội.[1] Trong một số trường hợp khác, CQHĐĐL lại có vị trí độc lập hoàn toàn với tất cả các cơ quan khác trong bộ máy nhà nước, ví dụ trường hợp của Toà án hiến pháp Liên bang của Cộng hoà Liên bang Đức với vai trò kiểm soát tính hợp hiến đối với hoạt động của tất cả các cơ quan nhà nước.[2]

Thứ ba, CQHĐĐL được quy định một cách phổ biến trong hiến pháp thành văn của các quốc gia trên thế giới. Trong Dự án nghiên cứu so sánh hiến pháp thành văn của 185 quốc gia trên thế giới do các giáo sư thuộc Đại học Texas, Đại học Chicago và Đại học London thực hiện từ năm 2013 tới nay[3] đã ghi nhận tới hơn 90 bản hiến pháp có điều khoản quy định về CQHĐĐL như Thanh tra quốc hội, Cơ quan nhân quyền quốc gia và các CQHĐĐL khác. Có những quốc gia dành hẳn một chương hoặc mục riêng trong hiến pháp quy định về các CQHĐĐL ở quốc gia mình, ví dụ Việt Nam[4] và Thái Lan;[5] trong khi đó có những quốc gia quy định về CQHĐĐL trong cùng chương với các vấn đề khác, ví dụ Cộng hoà Liên bang Đức.[6] Mặc dù có mức độ quy định chi tiết khác nhau giữa các bản hiến pháp, song sự hiện diện khá phổ biến của CQHĐĐL trong các hiến pháp thành văn trên

---

[1] Tô Văn Hoà, *Nghiên cứu so sánh hiến pháp các quốc gia ASEAN*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2012, tr. 345 - 348.

[2] Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2007, tr. 145 - 157.

[3] www.comparativeconstitutionsproject.org.

[4] Chương X Hiến pháp Cộng hòa XHCN Việt Nam năm 2013.

[5] Mục 1 Chương XI Hiến pháp Vương quốc Thái Lan năm 2007.

[6] Chương IX Hiến pháp Cộng hoà Liên bang Đức năm 1949.

thế giới cho thấy sự coi trọng về mặt chính trị dành cho loại cơ quan này trong bộ máy nhà nước hiện đại. Chính sự ghi nhận trong hiến pháp đã làm cho loại cơ quan này có tên gọi là "Cơ quan *hiến định* độc lập".

Tuy vậy, đặc điểm này chủ yếu mang tính hình thức, có giá trị bổ sung chứ không quyết định tới việc một cơ quan nào đó được phân loại và nghiên cứu như một CQHĐĐL. Trong thực tiễn ở một số quốc gia có những CQHĐĐL được thành lập theo quy định của luật, tức là luật định, chứ không phải hiến định. Tuy nhiên, căn cứ vào vị trí độc lập của chúng về mặt tổ chức, mà đặc biệt là chức năng của chúng, người ta vẫn có thể xếp chúng vào nhóm các CQHĐĐL trong bộ máy nhà nước hiện đại để tiến hành nghiên cứu. Ví dụ điển hình là Uỷ ban nhân quyền của Malaysia (*Human Rights Commission of Malaysia* - SUHAKAM) được thành lập theo Luật về Uỷ ban nhân quyền của Malaysia năm 1999.

Sự kết hợp của ba đặc điểm trên đây tạo thành đặc trưng của CQHĐĐL, giúp phân biệt CQHĐĐL với các cơ quan khác có những điểm tương đồng nhất định trong bộ máy nhà nước hiện đại.

Trước tiên, cần phân biệt giữa CQHĐĐL và các cơ quan thường được gọi là Cơ quan kiểm soát độc lập (*Regulatory bodies*), hay còn gọi là các cơ quan hành chính độc lập theo nghĩa của Hoa Kỳ (*Administrative agencies*), ví dụ Ngân hàng quốc gia, Uỷ ban thương mại quốc tế... Các cơ quan kiểm soát độc lập này có thể có tư cách độc lập nhất định trong bộ máy nhà nước hiện đại, song đối tượng chịu sự kiểm soát của chúng thường là các cá nhân hoặc chủ thể kinh doanh trong một ngành hay lĩnh vực nhất định, ví dụ Ngân hàng quốc gia đưa ra các biện pháp hoặc chính sách nhằm kiểm soát các ngân hàng và tổ chức tài chính, Uỷ ban thương mại quốc tế tiến hành các biện pháp nhằm kiểm soát các hoạt động thương mại bất công bằng v.v..

Cũng cần phân biệt giữa CQHĐĐL với các cơ quan khác có chức năng liên quan tới kiểm soát quyền lực. Trong bộ máy nhà nước hiện đại, CQHĐĐL không phải là cơ quan duy nhất có các hoạt động kiểm soát quyền lực, thậm chí không phải cơ quan duy nhất có chức năng kiểm soát quyền lực. Thông thường, Nghị viện có chức năng giám sát đối với Chính phủ, thể hiện qua hoạt động chất vấn và bỏ phiếu tín nhiệm. Toà án cũng có các hoạt động mang tính chất kiểm soát quyền lực như tiến hành xem xét tính hợp hiến, hợp pháp của các hành vi của cơ quan hành pháp hoặc thậm chí lập pháp. Trong cơ chế "kìm chế, đối trọng" (*checks and balances*) của bộ máy nhà nước theo mô hình phân quyền "cứng" như Hoa Kỳ, các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp đều có thể có những nhiệm vụ, quyền hạn nhằm chế ước, kiểm soát lẫn nhau. Trong bộ máy nhà nước XHCN Việt Nam, các cơ quan như Quốc hội, Hội đồng nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Thanh tra Chính phủ đều có chức năng giám sát, kiểm sát hoặc thanh tra, những hình thức của kiểm soát quyền lực nhà nước, ở mức độ nhất định. Tuy nhiên, các CQHĐĐL khác biệt với tất cả các cơ quan trên ở chỗ, chúng có chức năng kiểm soát quyền lực là chức năng duy nhất và để thực hiện chức năng đó chúng có tư cách độc lập. Các cơ quan nói trên có thể có chức năng kiểm soát quyền lực, song đó không phải là chức năng duy nhất, ví dụ trường hợp của Nghị viện, Hội đồng nhân dân, Viện kiểm sát nhân dân, Toà án nhân dân; hoặc nếu đó là chức năng duy nhất thì cơ quan đó không độc lập về mặt tổ chức đối với các đối tượng mà nó kiểm soát, ví dụ trường hợp của Thanh tra Chính phủ của Việt Nam.

1.2. Phân loại các cơ quan hiến định độc lập phổ biến trên thế giới

Có thể nói, các loại hình CQHĐĐL trên thế giới hiện nay là hết sức phong phú bởi các lĩnh vực cần kiểm soát trong bộ máy

nhà nước hiện đại ngày càng trở nên đa dạng. Dựa vào chức năng của các CQHĐĐL cụ thể, có thể phân loại CQHĐĐL trên thế giới thành một số loại phổ biến như sau:

- Cơ quan bầu cử quốc gia (*National Electoral Commission* hoặc *Electoral/Election management body*): Theo Viện quốc tế vì dân chủ và trợ giúp bầu cử (IDEA) và Tổ chức minh bạch quốc tế (*Transparency International*), cơ quan bầu cử quốc gia là CQHĐĐL trong bộ máy nhà nước được thành lập với nhiệm vụ bảo đảm các cuộc bầu cử và các hoạt động dân chủ trực tiếp được thực hiện một cách dân chủ, công bằng, minh bạch và thực chất. Chức năng của cơ quan bầu cử quốc gia thường tập trung vào việc thực thi pháp luật bầu cử và trưng cầu dân ý của quốc gia, giám sát các cuộc bầu cử và trưng cầu dân ý và trực tiếp tham gia một số công đoạn chủ chốt của quá trình bầu cử, trưng cầu dân ý, ví dụ như đăng kí ứng cử viên, các đảng phái tham gia tranh cử, phân chia đơn vị bầu cử v.v.. Cơ quan bầu cử quốc gia cũng có thể có thẩm quyền ban hành các quy định để hướng dẫn thực thi pháp luật bầu cử của quốc gia.[1]

- Cơ quan KTNN (*Supreme Audit Institutions*): Đây là các cơ quan độc lập và hoạt động mang tính chất chuyên môn cao về tài chính và kế toán trong bộ máy nhà nước hiện đại. Trong thực tiễn quản trị quốc gia, Quốc hội hay Nghị viện thường là cơ quan thông qua ngân sách quốc gia hàng năm và ấn định hạn mức vay công, căn cứ vào đó các cơ quan nhà nước thực hiện việc thu ngân sách và chi tiêu từ ngân sách nhà nước. Vào cuối năm tài chính, cơ quan hành pháp phải trình báo cáo chi tiết về việc chi

[1] Theo IDEA, *Tiêu chuẩn bầu cử quốc tế - hướng dẫn xem xét khung pháp lí bầu cử* (International electoral standards - Guidelines for reviewing the legal framework of elections), 2002, mục 6; Tổ chức minh bạch quốc tế, *Các cơ quan bầu cử quốc gia và thành phần của chúng* (Election management bodies and their composition), http://www.transparency.org (truy cập ngày 15 tháng 02 năm 2016).

tiêu ngân sách nhà nước để Quốc hội xem xét. Các cơ quan KTNN có nhiệm vụ tiến hành kiểm toán, tức là xác nhận tính trung thực, chính xác và hiệu quả đối với việc chi tiêu ngân sách của các cơ quan nhà nước một cách độc lập và báo cáo lên Quốc hội. Cơ quan kiểm toán quốc gia cũng có thể tiến hành đánh giá hiệu quả hoạt động của các cơ quan hay dự án nhà nước để qua đó giúp nâng cao hiệu quả hoạt động nói chung của các cơ quan nhà nước.[1]

- Cơ quan nhân quyền quốc gia (*National Human Rights Institutions*): Theo Cao uỷ Liên hợp quốc về quyền con người, Cơ quan nhân quyền quốc gia là cơ quan nhà nước có chức năng bảo vệ và thúc đẩy quyền con người trên phạm vi lãnh thổ quốc gia. Có thể nói, Cơ quan nhân quyền quốc gia đóng vai trò như cơ chế cầu nối giữa các chuẩn mực quốc tế về quyền con người và việc bảo đảm chúng trên lãnh thổ quốc gia. Với vai trò đó, cơ quan này có thể có phạm vi thẩm quyền đa dạng như nghiên cứu, khảo sát, điều tra về tình hình quyền con người, thậm chí đề xuất dự luật và giám sát việc thực thi các luật về quyền con người. Cơ quan nhân quyền quốc gia có tư cách độc lập trong bộ máy nhà nước, nó không chịu sự kiểm soát hoặc chỉ đạo của các cơ quan nhà nước khác mà chỉ có thể do Quốc hội thành lập và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Sự độc lập giúp cho Cơ quan nhân quyền quốc gia tránh khỏi những ảnh hưởng về chính trị có tác động tới sự khách quan khi tiến hành các hoạt động thúc đẩy, bảo vệ quyền con người.[2]

---

[1] INTOSAI, *Thực tiễn tham gia của người dân thông qua các cơ quan kiểm toán quốc gia* (Citizen engagement practices by supreme audit institutions), New York, 2013, tr. 3 - 4.

[2] Văn phòng Cao uỷ Liên hợp quốc về quyền con người, *Cơ quan nhân quyền quốc gia: Lịch sử, nguyên tắc, vai trò và trách nhiệm* (National human rights institutions - history, principles, roles and responsibilities), New York, 2010, tr. 13 - 14.

- Thanh tra quốc hội (*Ombudsman*): Mô hình Thanh tra quốc hội có nguồn gốc từ các quốc gia Bắc Âu hồi đầu thế kỉ XIX và được du nhập để rồi trở thành phổ biến trên thế giới từ giữa thế kỉ XX. Như tên gọi của nó phản ánh, đây là cơ quan do Quốc hội, tức là cơ quan lập pháp quốc gia, thành lập, báo cáo và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Nhìn chung, Thanh tra quốc hội đóng vai trò trợ thủ đắc lực cho Quốc hội các nước trong vấn đề kiểm soát cơ quan hành chính, bảo đảm pháp quyền, bảo đảm cơ chế quản lí hành chính công tốt và góp phần chống tham nhũng. Nhiệm vụ của Thanh tra quốc hội ở các quốc gia có thể khác biệt đôi chút song chúng thường có nhiệm vụ bảo vệ người dân trước những vi phạm đối với quyền hiến định của họ, sự lạm quyền, những quyết định không công bằng của cơ quan hành chính nhà nước cũng như những tiêu cực trong hệ thống hành chính nhà nước.[1] Với nhiệm vụ như vậy, Thanh tra quốc hội luôn phải có địa vị độc lập với cơ quan hành pháp và hệ thống hành chính nhà nước của quốc gia.

- Uỷ ban công vụ (*Public Service Commission*): Uỷ ban công vụ là một loại CQHĐĐL khá đặc biệt bởi vì nó dường như là "đặc sản" của châu Á, đặc biệt là của các quốc gia khu vực Đông Nam Á.[2] Ở châu Phi, Nam Phi cũng có uỷ ban công vụ như là một CQHĐĐL.[3] Uỷ ban công vụ thường do Quốc hội của các quốc gia nói trên thành lập với nhiệm vụ bảo đảm tính liêm chính, trình độ và năng lực của các nhân viên công vụ, tức là những người làm việc trong bộ máy hành chính nhà nước. Công việc chủ yếu của cơ quan này là đề ra các tiêu chuẩn về trình độ của công chức, tổ chức thi tuyển dụng vào các vị trí công chức, kể cả vị trí quản lí,

---

[1] Theo Viện thanh tra quốc hội quốc tế (*International Ombudsman Institute – IOI*), http://www.theioi.org/the-i-o-i (truy cập ngày 15 tháng 01 năm 2016).
[2] Tô Văn Hoà, *Nghiên cứu so sánh hiến pháp các quốc gia ASEAN*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2012, tr. 334 - 340.
[3] Điều 196 Hiến pháp Nam Phi năm 1996.

lãnh đạo trong bộ máy hành chính nhà nước, đề xuất các chính sách nhằm nâng cao năng lực và phẩm chất của đội ngũ công chức. Với phạm vi nhiệm vụ và chức năng như vậy, Uỷ ban công vụ thường có thành phần là các chuyên gia và có địa vị pháp lí độc lập với cơ quan hành pháp và hệ thống cơ quan hành chính. Cần lưu ý là trong thực tế cũng có một số quốc gia có cơ quan trong bộ máy nhà nước có tên gọi bằng tiếng Anh là "Public Service Commission" (Uỷ ban công vụ), ví dụ Canada hay Hoa Kỳ. Song đó không phải là các CQHĐĐL như Uỷ ban công vụ được đề cập đến ở đây. Uỷ ban công vụ của Canada là cơ quan thuộc Chính phủ, tức là cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước.[1] Các Public Service Commission ở Hoa Kỳ thực chất là những cơ quan hành chính bảo đảm sự ổn định của các loại hình dịch vụ công, ví dụ điện, nước, viễn thông v.v..[2]

- Cơ quan bảo vệ hiến pháp (*Constitution Protection Institution*): Xét về mặt tổ chức thì trên thế giới hiện nay có ba mô hình cơ quan bảo vệ hiến pháp cơ bản. Mô hình cơ quan bảo hiến chuyên trách tập trung là mô hình bảo hiến gồm có một cơ quan riêng có chức năng duy nhất là bảo vệ hiến pháp, tức là xét xử và kết luận về các vi phạm hiến pháp. Cơ quan bảo vệ hiến pháp theo mô hình này có thể được gọi là toà án hiến pháp, điển hình là Cộng hoà Liên bang Đức, hoặc hội đồng hiến pháp, điển hình là Cộng hoà Pháp. Mô hình thứ hai là mô hình trong đó các toà án thường cũng có thẩm quyền xét xử vi phạm hiến pháp, bên cạnh thẩm quyền xét xử các vụ án thông thường như dân sự, hình sự v.v.. Điển hình của mô hình này là Hoa Kỳ. Mô hình thứ ba là mô

[1] Xem trang web của Uỷ ban công vụ Canada: www.psc-cfp.gc.ca/index-eng.htm (truy cập 15 tháng 1 năm 2016).

[2] Xem các trang web của các Public Service Commission ở Hoa Kỳ: www.psc.sc.gov/ (bang South Carolina), www.dps.ny.gov (bang New York), www.psc.state.ga.us (bang Georgia), psc.mo.gov (bang Misouri) v.v..

hình bảo hiến phi tập trung, tức là cơ quan có thẩm quyền bảo vệ hiến pháp cũng đồng thời có các chức năng khác mà không phải là xét xử, ví dụ Uỷ ban thường vụ Quốc hội (UBTVQH) hay Chính phủ ở Việt Nam.[1]

Chỉ có các cơ quan bảo vệ hiến pháp thuộc mô hình thứ nhất mới được gọi là các CQHĐĐL. Tòa án hiến pháp ở Đức và Hội đồng hiến pháp ở Pháp là các cơ quan độc lập với tất cả các cơ quan nhà nước khác và có nhiệm vụ bảo vệ hiến pháp, tức là xem xét và quyết định về tính hợp hiến của các hành vi và văn bản của các cơ quan nhà nước khác trong bộ máy nhà nước, kể cả các đạo luật do cơ quan lập pháp quốc gia ban hành.[2] Cơ quan bảo vệ hiến pháp của hai mô hình còn lại không phải là CQHĐĐL bởi chúng thiếu tính độc lập và sự chuyên biệt trong chức năng mà chúng thực hiện.

2. SỰ RA ĐỜI CỦA CƠ QUAN HIẾN ĐỊNH ĐỘC LẬP Ở VIỆT NAM

2.1. Hiến pháp năm 2013 và sự xuất hiện các quy định về cơ quan hiến định độc lập trong Hiến pháp

Trong lịch sử hình thành và phát triển của bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, CQHĐĐL là một khái niệm mới. Bản thân thuật ngữ "CQHĐĐL" cũng mới được chính thức sử dụng bởi Uỷ ban dự thảo Hiến pháp năm 2013 khi Uỷ ban này

[1] Vũ Hồng Anh, *Các mô hình bảo vệ hiến pháp trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng mô hình bảo vệ hiến pháp của Việt Nam*, Vũ Công Giao, *Cơ quan bảo hiến trên thế giới và việc hiến định cơ quan này trong Hiến pháp năm 1992, sửa đổi năm 2013*, trong: Đào Trí Úc và những người khác (chủ biên), *Các thiết chế hiến định độc lập - kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2013, tr. 242 - 271.

[2] Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của tòa án: Nghiên cứu pháp lý về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam*, Nxb. Lao động, Hà Nội, 2007, tr. 146 - 157, 351 - 355.

giải trình trước Quốc hội khóa XIII về dự thảo Hiến pháp.[1] Hiến pháp năm 2013 cũng là Hiến pháp đầu tiên trong lịch sử lập hiến của Việt Nam có quy định về CQHĐĐL, bao gồm hai cơ quan là Hội đồng bầu cử quốc gia (HĐBCQG), được quy định tại Điều 117 và KTNN, được quy định tại Điều 118. Tuy lần đầu tiên được quy định trong Hiến pháp và chính thức có đầy đủ đặc điểm của CQHĐĐL song HĐBCQG và KTNN không phải là những cơ quan hoàn toàn mới trong bộ máy nhà nước Việt Nam. HĐBCQG có thể được coi là phiên bản được hiến định và nâng cấp từ Hội đồng bầu cử trung ương, cơ quan vẫn thường được thành lập trong thời gian trước đây mỗi khi tiến hành bầu cử đại biểu Quốc hội khóa mới. KTNN đã được thành lập từ năm 1994, được nâng cấp trở thành cơ quan của Quốc hội năm 2005 và đến năm 2013 được chính thức quy định trong Hiến pháp và qua đó mang đầy đủ đặc điểm của một CQHĐĐL. Hai cơ quan HĐBCQG và KTNN sẽ được giới thiệu chi tiết ở các mục sau của chương này.

Vấn đề đặt ra ở đây là vì lí do nào mà HĐBCQG và KTNN được đưa vào Hiến pháp năm 2013, qua đó đánh dấu sự ra đời của một loại cơ quan mới trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam - CQHĐĐL?

2.2. Lí do ra đời quy định về các cơ quan hiến định độc lập trong Hiến pháp năm 2013

Có thể nói, sự ra đời của các CQHĐĐL ở Việt Nam không nằm ngoài quy luật đã đề cập trên đây: CQHĐĐL xuất hiện trong bộ máy nhà nước hiện đại do có sự nhận thức về nhu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước. Ở Việt Nam, vấn đề kiểm soát quyền lực nhà nước bắt đầu được thảo luận một cách hết sức sôi nổi trong

[1] Báo cáo số 287/BC-UBDTSĐHP của Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ngày 17 tháng 5 năm 2013 về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lý Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trên cơ sở ý kiến nhân dân.

quá trình dự thảo Hiến pháp năm 2013 và được thể hiện rõ qua sự đổi mới nhận thức cả về lí luận và thực tiễn.

Về mặt lí luận, có thể thấy rằng mọi thứ quyền lực trong xã hội đều có xu hướng dẫn tới lạm quyền, từ quyền lực trong gia đình, đoàn - hội... Đối với quyền lực nhà nước thì xu hướng lạm quyền lại càng dễ xảy ra. Quyền lực nhà nước có thể hiểu một cách đơn giản là quyền "cai trị thiên hạ", quyền sử dụng ngân sách nhà nước, quyền đặt ra pháp luật, quyền tác động và làm biến đổi xã hội, cộng đồng... theo ý mình. Quyền lực nhà nước có thể đem tới cho chủ thể thực hiện nó những đặc quyền, thậm chí là những nguồn lợi hết sức to lớn cả về vật chất và tinh thần, thậm chí có thể tuỳ tiện làm lợi hoặc gây khó khăn cho ai đó một cách dễ dàng. Sự lạm quyền khi sử dụng quyền lực nhà nước cũng có thể được thực hiện một cách hết sức tinh vi, theo cách thức thông đồng và do đó rất khó bị phát hiện. Người nắm giữ quyền lực nhà nước, vì vậy, rất dễ lạm dụng quyền lực và trở nên tha hóa, đặc biệt nếu đặt trước yêu cầu của một nhà nước pháp quyền XHCN, của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân, hoặc đối chiếu với các tiêu chuẩn như "hết lòng, hết sức phục vụ nhân dân", "công chức là công bộc của nhân dân"... Nhu cầu ngăn ngừa sự lạm dụng và tha hóa quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện một cách đúng đắn, qua đó thể hiện được bản chất tiến bộ của nhà nước và những khẩu hiệu tốt đẹp nêu trên luôn là một nhu cầu chính đáng, song khó thực hiện. Người ta có thể áp dụng cách thức tuyên truyền, giáo dục, nâng cao ý thức, đạo đức và tinh thần phục vụ của các chủ thể nắm giữ quyền lực. Tuy nhiên, cách này khó có thể phát huy hiệu quả do phụ thuộc nhiều vào bản chất của cá nhân chủ thể. Cách thức hiệu quả và bền vững nhất để bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện một cách đúng đắn, không bị lạm quyền hay tha hóa là bằng việc kiểm

soát quyền lực, hay nói cách khác là bằng các cơ chế kiểm soát quyền lực, trong đó cơ chế kiểm soát hữu hiệu hơn cả là bằng các CQHĐĐL. Trong tác phẩm "Tinh thần pháp luật" nổi tiếng của mình, Montesquieu đã nhận định rằng bất kì ai nắm giữ quyền lực đều có xu hướng tất yếu là lạm dụng quyền lực và người đó sẽ luôn tiếp tục xu hướng này cho đến khi bị giới hạn. Từ đó ông đi tới một kết luận bất hủ: "Để cho người ta không lạm quyền thì lẽ tất yếu của vạn vật là quyền lực phải bị kìm chế bởi quyền lực (TG)".[1]

Có thể nói, trong quá trình từ Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ X (2006) đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI (2011), các vấn đề lí luận trên đây về logic của sự tha hóa quyền lực nhà nước và nhu cầu kiểm soát quyền lực nhà nước ngày càng được nhận thức một cách rõ ràng. Năm 2006, khi tiến hành tổng kết một số vấn đề lí luận và thực tiễn của 20 năm đổi mới, Đảng cộng sản Việt Nam đã thẳng thắn nhận định một trong những hạn chế của công tác lí luận là về nhận thức chưa làm sáng tỏ được vấn đề kiểm tra, giám sát quyền lực, bảo đảm quyền lực không bị tha hóa và bị lạm dụng; chưa có nhận thức đầy đủ về vấn đề làm sao để tránh chồng chéo cũng như tránh lạm quyền trong hoạt động của các cơ quan nhà nước, về cơ chế bảo đảm quyền kiểm tra, giám sát của nhân dân đối với hoạt động của Nhà nước.[2]

Với nhận định trên đây trong khoảng thời gian từ 2006 đến 2011, nhiều công trình nghiên cứu đã được thực hiện về vấn đề tha hóa quyền lực và kiểm soát quyền lực để rồi đến Đại hội Đảng

---

[1] Nguyên văn tiếng Anh: "To prevent this abuse, it is necessary from the very nature of things that power should be a check on power" (Montesquieu, *Tinh thần pháp luật* (*Montesquieu - The spirit of the laws*), Thomas Nugent dịch, tái bản lần thứ 5, London, 1773, Chương 4, Quyển 11, tr. 155.)

[2] Ban chỉ đạo tổng kết lí luận của Ban chấp hành trung ương, *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lí luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986 - 2006)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005, tr. 117.

toàn quốc lần thứ XI (2011) nhận thức của Đảng cộng sản về yêu cầu kiểm soát đối với quyền lực nhà nước đã hết sức rõ ràng. Tất cả các văn kiện quan trọng của Đại hội XI đều đề cập tới vấn đề kiểm soát quyền lực ở các cung bậc và bối cảnh khác nhau. Trước tiên, Cương lĩnh, văn kiện chính trị quan trọng nhất của Đảng cộng sản được bổ sung, phát triển tại Đại hội XI đã bổ sung yếu tố kiểm soát vào nguyên tắc tổ chức thực hiện quyền lực nhà nước, theo đó: "*Quyền lực nhà nước là thống nhất; có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện các quyền lập pháp, hành pháp, tư pháp*".[1] Nguyên tắc này cũng được xem như một định hướng lớn để xây dựng hệ thống chính trị. Trên tinh thần đó, Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020 liên hệ một cách trực tiếp hơn giữa vấn đề kiểm soát quyền lực và cơ chế kiểm soát quyền lực. Chiến lược nhấn mạnh quan điểm "hoàn thiện cơ chế để tăng cường kiểm tra, giám sát hoạt động của các cơ quan lập pháp, hành pháp và tư pháp"[2] như một giải pháp để hoàn thiện bộ máy nhà nước pháp quyền XHCN của nhân dân, do nhân dân, vì nhân dân.

Triển khai các tư tưởng về kiểm soát quyền lực nhà nước một cách cụ thể hơn nữa, Báo cáo chính trị của Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI đã đặt ra một số phương hướng, nhiệm vụ cụ thể cho nhiệm kì XI (2011 - 2016), theo đó "*nghiên cứu xây dựng, bổ sung các thể chế và cơ chế vận hành cụ thể để bảo đảm nguyên tắc tất cả quyền lực nhà nước thuộc về nhân dân và nguyên tắc quyền lực nhà nước là thống nhất, có sự phân công, phối hợp và kiểm soát giữa các cơ quan trong việc thực hiện quyền lập pháp, hành pháp và tư pháp*".[3]

---

[1] Cương lĩnh xây dựng, phát triển đất nước trong thời kì quá độ (bổ sung và phát triển năm 2011), Mục IV.

[2] Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020, Mục V.

[3] Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011), Mục XI.

Như vậy, cho đến Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ XI, tuy việc thành lập các CQHĐĐL chưa được đề cập một cách cụ thể song yêu cầu và nhu cầu đối với kiểm soát quyền lực nhà nước và thiết lập cơ chế kiểm soát quyền lực bằng quyền lực đã được nhận thức một cách rõ ràng về mặt lí luận.

Về mặt thực tiễn, sau 20 năm đổi mới, trong nền kinh tế và hệ thống chính trị của Việt Nam cũng đã xuất hiện một số bất cập đáng báo động. Cùng với sự phát triển của thành phần kinh tế tư nhân xuất hiện tình trạng lợi ích nhóm với sự cấu kết giữa một bộ phận quan chức nhà nước với các doanh nghiệp để trục lợi. Tình trạng tham nhũng cũng là hiện tượng khá phổ biến gây nhiều bức xúc trong xã hội. Đã xuất hiện những trường hợp cơ quan nhà nước, cán bộ nhà nước cửa quyền, lạm quyền dẫn tới xâm phạm tới quyền cơ bản của công dân, làm thiệt hại tới lợi ích hợp pháp của người dân, gây ra những trường hợp người dân phản ứng cực đoan, khiếu kiện đông người, khiếu kiện kéo dài, thậm chí chống người thi hành công vụ. Thực tiễn này đã được chỉ ra trong một số báo cáo thường niên gần đây về giải quyết công tác khiếu nại, tố cáo của Chính phủ, cũng như trong các báo cáo thẩm tra tương ứng của Uỷ ban pháp luật của Quốc hội.[1] Về phía các cơ quan của Đảng, năm 2012, Hội nghị trung ương 4, Khóa 11 lần đầu tiên đã chỉ ra một cách trực diện những thực tiễn bất cập liên quan tới sự tha hóa của quyền lực: "*một bộ phận không nhỏ cán bộ, đảng viên, trong đó có những đảng viên giữ vị trí lãnh đạo, quản lí, kể cả một số cán bộ cao cấp, suy thoái về tư tưởng chính trị, đạo đức, lối sống với những biểu hiện khác nhau về sự phai nhạt lí tưởng, sa vào chủ nghĩa cá nhân ích kỉ, cơ hội, thực dụng, chạy theo danh lợi, tiền tài, kèn cựa địa vị, cục bộ, tham nhũng, lãng phí,*

[1] Ví dụ Báo cáo số 223/BC-CP ngày 14 tháng 9 năm 2012 của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012, Báo cáo số 1457/BC-UBPL13 ngày 23 tháng 10 năm 2012 của Uỷ ban pháp luật của Quốc hội thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012.

tuỳ tiện, vô nguyên tắc".[1] Nhận định này cùng với các báo cáo về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo gần đây của Chính phủ là minh chứng rõ ràng cho sự đổi mới về nhận thức của Đảng cộng sản và của các cơ quan nhà nước về tình trạng yếu kém trong công tác chỉ đạo, quản lí, điều hành của các cơ quan nhà nước, chưa coi trọng đầy đủ quyền, lợi ích hợp pháp của người dân, những dấu hiệu lạm quyền, tha hóa quyền lực trong thực tiễn và thực tiễn đó tất yếu dẫn tới yêu cầu phải kiểm soát quyền lực nhà nước.

Với sự đổi mới nhận thức về lí luận và thực tiễn như phân tích trên đây, vấn đề kiểm soát quyền lực và cơ chế kiểm soát quyền lực bằng quyền lực đã được quan tâm, xem xét kĩ lưỡng và trở thành một nội dung trong quan điểm chỉ đạo quá trình dự thảo Hiến pháp năm 2013.[2] Kết quả là trong Hiến pháp năm 2013 đã có nhiều quy định nhằm tăng cường cơ chế kiểm soát quyền lực mà ví dụ điển hình là các quy định dành riêng để điều chỉnh hai CQHĐĐL - HĐBCQG và KTNN. Tuy rằng mỗi cơ quan chỉ được dành một điều khoản với nội dung khiêm tốn, hầu như chỉ quy định về chức năng và cách thức thành lập, song hai điều khoản ít ỏi đó cũng đã được đặt trong một chương riêng, Chương X của Hiến pháp. Sự đặc biệt này, tuy chỉ là về hình thức song lại là một sự khẳng định rất rõ ràng về xu hướng hình thành của các CQHĐĐL trong tổ chức bộ máy nhà nước của Cộng hòa XHCN Việt Nam, với sứ mệnh và chức năng kiểm soát quyền lực nhà nước, bảo đảm quyền lực nhà nước được thực hiện một cách đúng đắn.

3. HỘI ĐỒNG BẦU CỬ QUỐC GIA

3.1. Khái quát sự ra đời của Hội đồng bầu cử quốc gia

Xét từ góc độ CQHĐĐL thì HĐBCQG là một cơ quan mới trong bộ máy nhà nước Việt Nam. Song nếu xét từ góc độ lịch sử

[1] Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 4, khoá 11 (2012).
[2] Tờ trình số 194/TTr-UBDTSĐHP ngày 19 tháng 10 năm 2012 của Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

của chế độ bầu cử của Việt Nam thì HĐBCQG là một cơ quan vừa cũ vừa mới. Trong Báo cáo số 287/BC-UBDTSĐHP gửi đại biểu Quốc hội ngày 17 tháng 5 năm 2013 về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lí Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trên cơ sở ý kiến nhân dân có giải trình như sau: "Việc thành lập Hội đồng bầu cử quốc gia thực chất là việc hiến định vai trò, địa vị pháp lý Hội đồng bầu cử trung ương hiện đang được quy định trong luật bầu cử nhằm phát huy dân chủ, bảo đảm được tính khách quan trong công tác tổ chức bầu cử ở nước ta".

Ở giai đoạn trước Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015 (Luật bầu cử năm 2015), UBTVQH đóng vai trò hết sức quan trọng trong quá trình bầu cử đại biểu Quốc hội với một số nhiệm vụ, quyền hạn như: quyền công bố và chủ trì bầu cử đại biểu Quốc hội;[1] quyền ấn định và công bố ngày bầu cử;[2] quyền ấn định số lượng đơn vị bầu cử trong cả nước, xác định đơn vị bầu cử và ấn định số lượng đại biểu bầu ở mỗi đơn vị bầu cử.[3] Công bố và chủ trì bầu cử, ấn định và công bố ngày bầu cử là những quyền mang tính biểu tượng ấn định thời điểm để người dân đi thực hiện quyền chính trị quan trọng nhất của mình. Ấn định số lượng đơn vị bầu cử và xác định số đơn vị bầu cử trong cả nước có nghĩa là khoanh vùng các khu vực dân cư để từ đó bầu ra các đại biểu. Ấn định số lượng đại biểu được bầu ở mỗi đơn vị bầu cử có nghĩa là quyết định tới tỉ lệ đại biểu được bầu tương ứng với số dân, tức là mỗi người dân trong một đơn vị bầu cử được bao nhiêu người đại diện. Tất cả những quyền này đều nằm ở trung tâm, trực tiếp thể hiện bản chất của chế độ bầu cử để hình thành Quốc hội và qua đó gián tiếp hình thành bộ máy nhà nước. Trong khi đó, UBTVQH lại là cơ quan thường trực của

[1] Điều 4 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (2001).
[2] Điều 54 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (2001).
[3] Điều 11 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (2001).

Quốc hội. Thành phần của UBTVQH đều là các đại biểu Quốc hội, thậm chí đều là các đại biểu Quốc hội giữ trọng trách cao nhất trong Quốc hội. Về mặt lí luận việc các đại biểu Quốc hội quyết định và chủ trì quá trình bầu cử người nắm giữ vị trí mà mình đang nắm giữ là không thể hiện tính khách quan, rất có thể ảnh hưởng tới tính dân chủ của một cuộc bầu cử. Chính vì vậy, Uỷ ban dự thảo Hiến pháp năm 2013 đã đề xuất và Quốc hội đã nhất trí thông qua việc giao thẩm quyền ấn định và công bố ngày bầu cử cho Quốc hội và những quyền còn lại trong số các quyền nói trên cho Hội đồng bầu cử trung ương trên cơ sở nâng cấp thành Hội đồng bầu cử quốc gia và quy định cơ quan này trong Hiến pháp nhằm nâng cao địa vị của nó trong bộ máy nhà nước, tương xứng với chức năng và vai trò mà nó thực hiện trong lĩnh vực bầu cử.

Như vậy, để khái quát về hoàn cảnh ra đời của HĐBCQG, có thể nói HĐBCQG là "phiên bản" nâng cấp và được hiến định của Hội đồng bầu cử trung ương theo Luật bầu cử đại biểu Quốc hội năm 1997 (2001) nhằm làm cho quá trình bầu cử được dân chủ, khách quan hơn. Về khung pháp lí, hiện nay tổ chức và hoạt động của HĐBCQG được quy định tại Điều 117 Hiến pháp năm 2013 và Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu Hội đồng nhân dân năm 2015.

3.2. Chức năng, vai trò của Hội đồng bầu cử quốc gia trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực

Chức năng được hiểu là lĩnh vực hoạt động chính của một cơ quan. Chức năng của HĐBCQG gồm hai mảng công việc là tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội và chỉ đạo, hướng dẫn bầu cử đại biểu HĐND các cấp. Khác với các HĐBCQG trên thế giới, HĐBCQG của Việt Nam không có chức năng tổ chức trưng cầu dân ý. Ở đây cần lưu ý phạm vi chức năng của HĐBCQG trong bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND là không giống nhau.

Đối với bầu cử đại biểu Quốc hội, sau khi Quốc hội quyết định một ngày bầu cử toàn quốc cho cả cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội và bầu cử đại biểu HĐND các cấp, thì HĐBCQG là cơ quan tổ chức cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội. Tuy nhiên, nói như vậy không có nghĩa là HĐBCQG tổ chức thực hiện tất cả các hoạt động của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội mà chỉ thực hiện một số công việc chính như ấn định và công bố số đơn vị bầu cử, số lượng đại biểu bầu ở mỗi đơn vị bầu cử, xem xét hồ sơ của ứng cử viên, công bố danh sách người ứng cử, xóa tên người ứng cử, kiểm tra biên bản xác định kết quả bầu cử, quyết định bầu cử thêm, bầu cử lại, hủy bỏ kết quả bầu cử, giải quyết tranh chấp trong bầu cử, xác nhận, công bố kết quả bầu cử, xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội trúng cử[1]... Bên cạnh đó, công tác thông tin, tuyên truyền, vận động bầu cử, bảo vệ bầu cử được thực hiện trực tiếp bởi các cơ quan khác song dưới sự chỉ đạo của HĐBCQG.[2] Tất cả các cơ quan khác tham gia tổ chức cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội với những nhiệm vụ, quyền hạn riêng song không cơ quan nào thực hiện những công việc quan trọng với cuộc bầu cử như HĐBCQG, ví dụ UBTVQH chỉ dự kiến và phân bổ số lượng đại biểu Quốc hội về các nơi, xác định cơ cấu, thành phần những người được giới thiệu ứng cử, giám sát công tác bầu cử; Chính phủ bảo đảm kinh phí và hướng dẫn quản lí kinh phí phục vụ bầu cử v.v.[3] Như vậy, có thể nói HĐBCQG chính là trung tâm của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội, vừa thực hiện một số công việc trọng yếu nhất của cuộc bầu cử, vừa bao quát, quán xuyến công việc chung của cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội.

Đối với cuộc bầu cử đại biểu HĐND, HĐBCQG đóng vai trò ít trung tâm hơn so với cuộc bầu cử đại biểu Quốc hội. Các công

[1] Điều 15 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[2] Khoản 4, 5 Điều 14 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[3] Khoản 3, 4 Điều 4 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

việc mà HĐBCQG phải thực hiện chủ yếu là chỉ đạo, hướng dẫn các quy định của pháp luật về bầu cử đại biểu HĐND, hướng dẫn và kiểm tra hoạt động của các tổ chức phụ trách bầu cử đại biểu HĐND, hủy bỏ kết quả bầu cử ở một đơn vị bầu cử nào đó nếu có vi phạm pháp luật nghiêm trọng.[1] Trong cuộc bầu cử đại biểu HĐND, các ủy ban bầu cử ở các địa phương tương ứng lại là cơ quan có vai trò trung tâm hơn.[2]

Theo cách thức tổ chức bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam, trong bộ máy nhà nước chỉ có Quốc hội và HĐND là được hình thành trực tiếp từ nhân dân, thông qua con đường người dân đi bầu cử, trực tiếp chọn những người đại diện của mình đứng trong hàng ngũ đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND các cấp. Quá trình bầu cử, vì vậy được coi là quá trình gốc hình thành nên bộ máy nhà nước Việt Nam qua mỗi nhiệm kì và do đó cách thức mà nó được thực hiện phải thực sự dân chủ, công bằng, khách quan thì mới có thể góp phần bảo đảm được bản chất dân chủ với nhân dân của bộ máy nhà nước. Với chức năng và nhiệm vụ của mình như đề cập trên đây, HĐBCQG có vai trò quan trọng nhất trong bầu cử ở Việt Nam, bảo đảm các cuộc bầu cử hình thành cơ quan đại diện ở Việt Nam đạt được các tiêu chuẩn trên. Qua việc thực hiện vai trò này, HĐBCQG cũng thực hiện được vai trò lớn hơn của mình với tư cách một CQHĐĐL, đó là kiểm soát quyền lực nhà nước.

3.3. Cơ cấu, thành phần, chế độ làm việc của Hội đồng bầu cử quốc gia

Về cơ cấu, HĐBCQG là một tập thể gồm 1 chủ tịch, một số phó chủ tịch và các uỷ viên.[3] Chủ tịch HĐBCQG do Quốc hội bầu

[1] Điều 16 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[2] Xem các quy định về nhiệm vụ, quyền hạn của ủy ban bầu cử trong Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[3] Khoản 2 Điều 117 Hiến pháp năm 2013.

và miễn nhiệm theo đề cử của tập thể UBTVQH đang tại nhiệm. Sau khi được bầu, Chủ tịch HĐBCQG giới thiệu để Quốc hội phê chuẩn các thành viên còn lại.

Thành phần của HĐBCQG mang tính đại diện cao, bao gồm các thành viên đến từ các cơ quan, tổ chức có liên quan tới bầu cử UBTVQH, Chính phủ, Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam và một số cơ quan, tổ chức hữu quan.[1] Luật bầu cử năm 2015 không quy định cụ thể các cơ quan, tổ chức hữu quan đó cũng như số lượng đại diện đến từ mỗi cơ quan. Tuy nhiên, từ thành phần của HĐBCQG được thành lập để tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội khóa 14 vào năm 2016 (năm đầu tiên thành lập HĐBCQG) thì các cơ quan, tổ chức hữu quan này bao gồm: Chủ tịch nước, Ban tổ chức trung ương, Ủy ban kiểm tra trung ương: đại diện bởi Trưởng ban, Bộ Quốc phòng, Bộ Công an, Bộ Thông tin và Truyền thông, Bộ Nội vụ, Ban công tác đại biểu của UBTVQH, Văn phòng Quốc hội, 5 tổ chức chính trị - xã hội lớn nhất trong Mặt trận Tổ quốc Việt Nam gồm Liên đoàn lao động Việt Nam, Hội nông dân Việt Nam, Đoàn thanh niên cộng sản Hồ Chí Minh, Hội liên hiệp phụ nữ Việt Nam, Hội cựu chiến binh Việt Nam.

Về số lượng, Luật bầu cử năm 2015 quy định HĐBCQG có từ 15 đến 21 thành viên. HĐBCQG bầu năm 2016 có 21 thành viên, trong đó Chủ tịch HĐBCQG chính là Chủ tịch Quốc hội khóa 13, 4 phó chủ tịch HĐBCQG gồm 1 phó chủ tịch Quốc hội, đại diện Chủ tịch nước, đại diện Chính phủ, đại diện Ủy ban trung ương Mặt trận Tổ quốc Việt Nam. Các uỷ viên hội đồng gồm 3 đại diện từ UBTVQH và 1 đại diện đến từ mỗi cơ quan còn lại.

HĐBCQG làm việc theo chế độ tập thể. Mọi quyết định để thực hiện nhiệm vụ, quyền hạn của Hội đồng đều được đưa ra bởi quá nửa tổng số thành viên. Cuộc họp của Hội đồng phải có

[1] Khoản 1 Điều 12 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

ít nhất 2/3 tổng số thành viên Hội đồng tham dự.[1] Điều đó có nghĩa là cho dù cuộc họp của HĐBCQG của năm 2016 có 14 thành viên tham dự, nghĩa là 2/3 tổng số thành viên, thì cuộc họp này chỉ có thể ra quyết định nếu có ít nhất 11 thành viên biểu quyết tán thành.

HĐBCQG do Quốc hội thành lập nên báo cáo và chịu trách nhiệm trước Quốc hội. Điều này cũng thể hiện mô hình tổ chức bộ máy nhà nước theo chính thể Cộng hòa XHCN của Việt Nam với Quốc hội là cơ quan quyền lực nhà nước cao nhất. Đối với UBTVQH, HĐBCQG chỉ có nhiệm vụ báo cáo hoạt động.[2] Thực ra quy định HĐBCQG báo cáo hoạt động trước UBTVQH chỉ có ý nghĩa hình thức, không có nghĩa HĐBCQG ở vị trí thấp hơn UBTVQH về mặt thứ bậc như việc Chính phủ báo cáo công tác trước Chủ tịch nước và UBTVQH theo quy định tại Điều 94 Hiến pháp năm 2013. Trên thực tế tất cả các lãnh đạo cao nhất của UBTVQH, gồm Chủ tịch Quốc hội và các Phó chủ tịch Quốc hội đều là thành viên của HĐBCQG.

Một điểm cần lưu ý nữa trong chế độ làm việc của HĐBCQG là hội đồng này không phải cơ quan chuyên trách. Theo quy định, HĐBCQG sẽ kết thúc nhiệm vụ của mình, tức là chấm dứt sự tồn tại, sau khi đã trình Quốc hội khóa mới báo cáo tổng kết cuộc bầu cử mà hội đồng đã tổ chức cùng với kết quả xác nhận tư cách đại biểu Quốc hội đã được bầu qua cuộc bầu cử đó.[3]

3.4. Tính độc lập của Hội đồng bầu cử quốc gia với tư cách cơ quan hiến định độc lập trong bộ máy nhà nước Việt Nam

Như phần đầu của chương đã phân tích, một trong những đặc điểm quan trọng bậc nhất của một CQHĐĐL là tính độc lập của

[1] Điều 13 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[2] Điều 13 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.
[3] Điều 20 Luật bầu cử đại biểu Quốc hội và đại biểu HĐND năm 2015.

nó trong bộ máy nhà nước, tính độc lập phù hợp với chức năng mà nó thực hiện. Tính độc lập của HĐBCQG của Việt Nam có thể được xem xét ở ba góc độ.

Về tổ chức, HĐBCQG do Quốc hội bầu và bãi nhiệm với các thành phần mang tính đại diện. Ngoại trừ đại diện của UBTVQH, các thành phần khác đều không mặc nhiên là đại biểu Quốc hội. Luật bầu cử năm 2015 không có quy định HĐBCQG lệ thuộc về mặt tổ chức đối với một cơ quan nào khác. Theo thực tiễn tốt của quốc tế thì việc HĐBCQG do cơ quan lập pháp quốc gia bầu và bãi nhiệm là hoàn toàn hợp lí và về mặt lí thuyết không ảnh hưởng tới tính độc lập của HĐBCQG. Tuy nhiên, trong thực tế, thành phần của HĐBCQG năm 2016 lại cho thấy trong 21 thành viên thì chỉ có 1 thành viên không phải là đại biểu Quốc hội khóa 13, đó là đại diện của Hội Cựu chiến binh Việt Nam.[1] Tất cả các lãnh đạo cao nhất của Quốc hội gồm Chủ tịch và các Phó chủ tịch đều là thành viên chủ chốt trong HĐBCQG. Như vậy, trong thực tế tổ chức của HĐBCQG chưa bảo đảm cho cơ quan này sự độc lập cần thiết để có thể thực hiện chức năng của mình một cách thực sự khách quan.

Về hoạt động, Điều 13 Luật bầu cử năm 2015 quy định HĐBCQG chịu trách nhiệm trước Quốc hội, báo cáo trước Quốc hội và UBTVQH. Trách nhiệm báo cáo không có nghĩa là HĐBCQG chịu sự giám sát của UBTVQH. Bên cạnh đó, các nhiệm vụ, quyền hạn của HĐBCQG cũng đã được quy định khá rõ ràng. Như vậy, về mặt pháp lí, hoạt động của HĐBCQG được bảo đảm tương đối độc lập. Tuy nhiên, trong thực tiễn với thành phần có nhiều đại biểu Quốc hội đang tại nhiệm kể trên, sự độc

[1] Xem danh sách Hội đồng bầu cử quốc gia tại http://vov.vn/chinh-tri/quoc-hoi/quoc-hoi-bo-phieu-bau-hoi-dong-bau-cu-quoc-gia-gom-21-thanh-vien-453396.vov, danh sách đại biểu Quốc hội khóa 13 tại http://dbqh.na.gov.vn/XIII/Daibieu.aspx (truy cập ngày 15 tháng 2 năm 2016).

lập trong hoạt động của HĐBCQG là khá khó khăn. Nhất là khi Luật bầu cử năm 2015 không quy định độc lập là một nguyên tắc hoạt động của HĐBCQG và chế độ hoạt động của HĐBCQG là không chuyên trách.

Về tổ chức nội bộ, Luật bầu cử năm 2015 quy định bộ máy giúp việc cho HĐBCQG do UBTVQH quy định[1] tuy nhiên cho phép HĐBCQG tự thành lập các tiểu ban[2] và trao quyền cho HĐBCQG trưng tập cán bộ, công chức của các cơ quan hữu quan để giúp việc cho HĐBCQG.[3] Về tài chính, kinh phí hoạt động của HĐBCQG lấy từ ngân sách nhà nước. Như vậy, sự độc lập về tổ chức nội bộ và tài chính của HĐBCQG là tương đối phù hợp

Tuy nhiên, như phân tích trên đây sự lệ thuộc về thành phần trên thực tế của HĐBCQG về tổ chức và hoạt động là khá lớn và có thể ảnh hưởng tới tính khách quan của HĐBCQG khi tổ chức bầu cử đại biểu Quốc hội. Có thể nói, xem xét một cách tổng thể, HĐBCQG của Việt Nam theo Hiến pháp năm 2013 và Luật bầu cử năm 2015 vẫn chưa đạt được sự độc lập tương xứng với chức năng của mình.

4. KIỂM TOÁN NHÀ NƯỚC

4.1. Lịch sử hình thành và phát triển của Kiểm toán nhà nước

Có thể xem xét sự hình thành và phát triển của KTNN Việt Nam qua 3 giai đoạn.

** Giai đoạn 1: Giai đoạn hình thành (1994 - 2004)*

Năm 1986, Đại hội Đảng toàn quốc lần thứ VI đã quyết định chuyển hướng phát triển nền kinh tế Việt Nam từ một nền kinh tế kế hoạch hóa, tập trung, bao cấp sang nền kinh tế thị trường định

[1] Khoản 1 Điều 19 Luật bầu cử năm 2015.
[2] Khoản 3 Điều 12 Luật bầu cử năm 2015.
[3] Khoản 2 Điều 19 Luật bầu cử năm 2015.

hướng XHCN. Năm 1992, bản Hiến pháp đầu tiên của thời kì đổi mới được ban hành chính thức xác lập đường lối đổi mới kinh tế cả về mặt chính trị và pháp lí. Khi nền kinh tế chuyển sang cơ chế thị trường, tất cả các hoạt động kinh tế, tài chính, bao gồm cả các hoạt động tài chính, kinh tế có sử dụng ngân sách nhà nước đều vận hành theo cơ chế thị trường. Dưới tác động của những mặt tiêu cực của nền kinh tế thị trường, các hoạt động tài chính công đã bộc lộ nhiều yếu kém, lỗ hổng có thể dẫn tới tệ tham nhũng, lãng phí, kém hiệu quả. Trước tình hình đó, công tác kiểm soát các hoạt động tài chính công là một nhu cầu hết sức bức thiết. Đó chính là lí do KTNN được hình thành và là cơ quan hoàn toàn mới, chưa có tiền lệ trong bộ máy nhà nước Việt Nam.

Đặc điểm nổi bật của KTNN khi mới thành lập là địa vị pháp lí không độc lập của nó. Nói cách khác, lúc này KTNN chưa phải là CQHĐĐL. Ngày 11 tháng 7 năm 1994, Chính phủ ban hành Nghị định số 70-CP thành lập Cơ quan KTNN. Điều 1 của Nghị định này quy định: "*Nay thành lập Kiểm toán Nhà nước để giúp Thủ tướng Chính phủ thực hiện chức năng kiểm tra, xác nhận tính đúng đắn, hợp pháp của tài liệu và số liệu kế toán, báo cáo quyết toán của các cơ quan Nhà nước, các đơn vị sự nghiệp, đơn vị kinh tế Nhà nước và các đoàn thể quần chúng, các tổ chức xã hội sử dụng kinh phí do ngân sách Nhà nước cấp*". Năm 1995, Thủ tướng Chính phủ ban hành Quyết định số 61-TTg ngày 24 tháng 01 về việc ban hành Điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN. Năm 2003, tức là 8 năm sau đó, Chính phủ ban hành Nghị định số 93/2003/NĐ-CP ngày 13 tháng 8 quy định về chức năng, nhiệm vụ, quyền hạn và cơ cấu tổ chức của KTNN, trong đó khẳng định rõ KTNN là cơ quan thuộc chính phủ, cũng giống như những cơ quan thuộc chính phủ khác của thời kì đó như Tổng cục hải quan, Đài tiếng nói Việt Nam, Đài truyền hình Việt Nam v.v.. Những

văn bản trên cho thấy KTNN do Chính phủ thành lập, quy định nhiệm vụ, quyền hạn, quy định cơ cấu tổ chức và chế độ làm việc. Ngoài sự phụ thuộc về khung thể chế, KTNN giai đoạn này còn phụ thuộc vào Chính phủ và Thủ tướng Chính phủ ở một số khía cạnh quan trọng khác như:

- Về tổ chức, Tổng KTNN và các Phó tổng KTNN đều do Thủ tướng Chính phủ bổ nhiệm và miễn nhiệm.[1]

- Về chế độ trách nhiệm: Tổng KTNN chịu trách nhiệm trước Thủ tướng Chính phủ.[2]

- Về hoạt động:

+ Pháp luật không quy định KTNN hoạt động theo nguyên tắc độc lập. Pháp luật thời kì đó quy định KTNN hoạt động chỉ tuân theo pháp luật, phương pháp chuyên môn nghiệp vụ và chế độ kiểm toán, nói cách khác là chuẩn mực kiểm toán; song những quy định đó của pháp luật lại do Bộ Tài chính quy định.[3]

+ Kế hoạch kiểm toán của KTNN do Thủ tướng Chính phủ phê duyệt.[4]

+ Kết quả kiểm toán phải được báo cáo cho Thủ tướng Chính phủ và thông báo cho cơ quan là đối tượng kiểm toán.[5]

Như vậy, có thể khẳng định KTNN thời kì 1994 - 2004 hoàn

---

[1] Điều 3 Nghị định số 70-CP ngày 11 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan KTNN; Điều 7, Quyết định số 61-TTg ngày 24 tháng 01 năm 1995 về việc ban hành điều lệ tổ chức và hoạt động của KTNN.

[2] Điều 3 Nghị định số 70-CP ngày 11 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan KTNN.

[3] Khoản 1 Điều 3; khoản 5 Điều 5; Điều 4 Quyết định số 61-TTg; Điều 6 Nghị định số 70-CP ngày 11 tháng 7 năm 1994 của Chính phủ về việc thành lập cơ quan KTNN.

[4] Điều 18 Quyết định số 61-TTg ngày 24 tháng 01 năm 1995 của Thủ tướng Chính phủ.

[5] Khoản 2 Điều 4; Điều 22 Quyết định số 61-TTg ngày 24 tháng 01 năm 1995 của Thủ tướng Chính phủ.

toàn trực thuộc Chính phủ mà trực tiếp là Thủ tướng Chính phủ. KTNN lúc này thực sự là một cơ quan hành chính nhà nước, nằm hoàn toàn trong hệ thống hành chính nhà nước, hệ thống mà KTNN có nhiệm vụ giám sát chi tiêu công. Do đó, KTNN của giai đoạn này chưa phải là một CQHĐĐL.

** Giai đoạn 2: Giai đoạn chuyển đổi (2005 - 2014)*

Đặc điểm nổi bật của KTNN giai đoạn này là đã bắt đầu được nâng cao vị trí và tính độc lập trong bộ máy nhà nước theo hướng trở thành một CQHĐĐL.

Ngày 14 tháng 6 năm 2005, Quốc hội khóa XI ban hành Luật KTNN, qua đó luật hóa địa vị pháp lí của KTNN. Luật khẳng định "Kiểm toán nhà nước là cơ quan chuyên môn về lĩnh vực kiểm tra tài chính nhà nước do Quốc hội thành lập, hoạt động độc lập và chỉ tuân theo pháp luật".[1] Từ chỗ là cơ quan thuộc Chính phủ của 10 năm đầu thành lập, KTNN lúc này đã trở thành cơ quan do Quốc hội thành lập. Như vậy, sự lệ thuộc của KTNN vào Chính phủ đã được hạn chế. Nếu so sánh với KTNN của giai đoạn trước, tính độc lập của KTNN ở giai đoạn này đã được tăng cường đáng kể, thể hiện ở những điểm sau:

- Về mặt tổ chức, Tổng KTNN do Quốc hội bầu, bãi nhiệm, miễn nhiệm theo đề nghị của UBTVQH sau khi trao đổi thống nhất với Thủ tướng Chính phủ.[2] Như vậy, địa vị của Tổng KTNN đã được tăng lên, bởi các chức danh mà Quốc hội bầu đều là những chức danh cao nhất trong bộ máy nhà nước như Chủ tịch nước, Phó Chủ tịch nước, Thủ tướng Chính phủ, Chủ tịch Quốc hội, Chánh án TANDTC, Viện trưởng VKSNDTC. Phó tổng KTNN do Tổng kiểm toán đề nghị và UBTVQH bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức. Chính phủ không tham gia quá trình bổ nhiệm

[1] Điều 13 Luật KTNN năm 2005.
[2] Khoản 2 Điều 17 Luật KTNN năm 2005.

Phó tổng KTNN.[1] Một điểm đặc biệt của KTNN giai đoạn này là Tổng kiểm toán và Phó tổng KTNN đều có nhiệm kì 7 năm, dài hơn cả nhiệm kì của Quốc hội.[2] Việc quy định nhiệm kì dài như vậy chứng tỏ vấn đề độc lập trong hoạt động của KTNN đã được hết sức coi trọng.

- Về chế độ trách nhiệm, Luật KTNN năm 2005 cũng quy định Tổng KTNN chịu trách nhiệm trước Quốc hội, UBTVQH và cả Chính phủ. Dường như ở quy định này, tương tự như quy định về hình thành chức danh Tổng kiểm toán, các nhà lập pháp vẫn thể hiện sự ngập ngừng nhất định đối với việc chuyển đổi hoàn toàn KTNN từ Chính phủ sang Quốc hội. Dù sao, quy định về chế độ trách nhiệm như vậy cũng đã thể hiện tính độc lập cao hơn của KTNN giai đoạn này so với giai đoạn trước.

- Về hoạt động:

+ Luật KTNN năm 2005 đã chính thức quy định KTNN hoạt động theo nguyên tắc độc lập, chỉ tuân theo pháp luật, trung thực và khách quan.[3] Chuẩn mực KTNN giờ đây do chính Tổng KTNN ban hành theo quy trình do UBTVQH quy định.[4]

+ Kế hoạch kiểm toán hàng năm của KTNN trong giai đoạn này do chính KTNN quyết định. KTNN không cần xin phê duyệt mà chỉ cần báo cáo với Quốc hội và Chính phủ trước khi thực hiện kế hoạch đó.[5] Chính phủ có thể có ý kiến về kế hoạch kiểm toán song về mặt pháp lí không có quy định ràng buộc KTNN phải tuân theo.

+ Kết quả kiểm toán, dưới hình thức được gọi là Báo cáo kiểm toán của KTNN được nâng tầm về giá trị pháp lí. Luật KTNN

[1] Khoản 2 Điều 20 Luật KTNN năm 2005.
[2] Khoản 3 Điều 17, khoản 3 Điều 20 Luật KTNN.
[3] Điều 7 Luật KTNN năm 2005.
[4] Điều 8 Luật KTNN năm 2005.
[5] Khoản 1 Điều 15 Luật KTNN năm 2005.

năm 2005 quy định rõ báo cáo kiểm toán có giá trị chứng cứ xác nhận tính đúng đắn và tuân thủ pháp luật của hoạt động tài chính công và do đó là căn cứ để các cơ quan nhà nước có thẩm quyền như Quốc hội, UBTVQH, Chính phủ, Toà án, Viện kiểm sát... thực hiện chức năng, nhiệm vụ của mình. Việc công khai báo cáo kiểm toán lúc này cũng không còn phụ thuộc nhiều vào Chính phủ như trước đây.[1] KTNN chỉ cần trình Quốc hội các báo cáo kiểm toán là có thể được công khai.[2]

** Giai đoạn 3: Giai đoạn CQHĐĐL đầy đủ (2015 - đến nay)*

Có thể nói, ở giai đoạn 2, KTNN đã bước đầu mang dáng dấp của một CQHĐĐL với chức năng kiểm soát tài chính công được quy định rõ ràng và tính độc lập được tăng cường rõ rệt. Tuy nhiên, phải tới giai đoạn hiện nay thì KTNN mới thực sự có địa vị pháp lí đầy đủ của một CQHĐĐL.

Thứ nhất, như đã đề cập ở phần đầu, Hiến pháp hiện hành của nước Cộng hòa XHCN Việt Nam ban hành năm 2013 đã lần đầu tiên có quy định riêng về KTNN,[3] và quy định này được đặt trong một chương riêng cùng với HĐBCQG. Sự hiến định này đã khẳng định, ít nhất là về hình thức, rằng KTNN đã chính thức là một CQHĐĐL trong bộ máy nhà nước Cộng hòa XHCN Việt Nam. Cùng với điều đó, địa vị pháp lí của KTNN cũng được nâng lên một tầm mới, bởi lẽ Hiến pháp là đạo luật cơ bản, các cơ quan nhà nước được quy định trong Hiến pháp đều là những cơ quan quan trọng nhất của quốc gia, ví dụ Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ v.v..

Thứ hai, KTNN vẫn tiếp tục là cơ quan do Quốc hội thành lập. Tổng KTNN vẫn do UBTVQH đề nghị và Quốc hội bầu, miễn

[1] Điều 9 Luật KTNN năm 2005.
[2] Điều 58 Luật KTNN năm 2005.
[3] Điều 118 Hiến pháp năm 2013.

nhiệm, bãi nhiệm. Song điểm mới ở đây là luật không yêu cầu UBTVQH thống nhất ý kiến với Chính phủ trước khi đề nghị sang Quốc hội.[1] Bên cạnh sự phát triển này, các Phó tổng KTNN vẫn do Tổng KTNN đề nghị và UBTVQH bổ nhiệm, miễn nhiệm, cách chức.[2] Song, sự chi phối về mặt tổ chức của Tổng KTNN đối với tất cả các chức danh kiểm toán viên giờ đây là tuyệt đối, khác với trước đây chức danh Kiểm toán viên cao cấp do UBTVQH bổ nhiệm, miễn nhiệm, bãi nhiệm.[3] Như vậy là tổ chức của KTNN theo Luật năm 2015 thậm chí còn tăng cường hơn nữa tính độc lập của KTNN so với giai đoạn trước đó. Cũng cần lưu ý là Luật KTNN năm 2015 quy định Tổng KTNN có nhiệm kì chỉ 5 năm theo nhiệm kì của Quốc hội; Phó tổng KTNN có nhiệm kì 5 năm. Trong khi đó theo Luật KTNN năm 2005, cả hai chức danh này đều có nhiệm kì 7 năm. Tuy nhiên, ở góc độ thức tiễn thì sự khác biệt này không có ảnh hưởng nhiều tới tính độc lập của KTNN.

Thứ ba, về chế độ trách nhiệm, cùng với việc Chính phủ không tham gia vào quá trình hình thành Tổng KTNN, Luật KTNN năm 2015 cũng không quy định KTNN phải chịu trách nhiệm trước Chính phủ.

Ngoài những bổ sung và phát triển trên, Luật KTNN năm 2015 về cơ bản kế thừa các quy định của Luật KTNN năm 2005 về hoạt động của KTNN. Tất nhiên có sự khác biệt liên quan tới quy định báo cáo Chính phủ về kế hoạch kiểm toán hàng năm trước khi thực hiện. Luật năm 2015 đã bỏ quy định này,[4] qua đó chấm dứt hầu như toàn bộ khả năng chi phối của Chính phủ cũng như các cơ quan thuộc hệ thống hành chính nhà nước đối với KTNN về mặt pháp lí.

---

[1] Khoản 2 Điều 12 Luật KTNN năm 2015.
[2] Điều 15 Luật KTNN năm 2015.
[3] Khoản 2 Điều 20 Luật KTNN năm 2015.
[4] Khoản 1 Điều 10 Luật KTNN năm 2015.

4.2. Chức năng và nội dung kiểm toán của Kiểm toán nhà nước

** Chức năng của Kiểm toán nhà nước*

Có thể hiểu một cách đơn giản: "kiểm toán là xem xét và đưa ra ý kiến đối với báo cáo tài chính của một tổ chức".[1] Hoạt động kiểm toán nhằm xác định liệu hóa đơn, chứng từ, sổ sách kế toán có được lập chính xác, đúng pháp luật và thể hiện chính xác các giao dịch mà nó minh chứng. Về mặt nghiệp vụ, khi tiến hành kiểm toán, chủ thể kiểm toán sau khi xác nhận hồ sơ kiểm toán sẽ đưa ra kết luận và kiến nghị đối với việc sử dụng tài chính vừa kiểm toán. Ở đây cần lưu ý một đặc thù của hoạt động kiểm toán nói chung là nếu phát hiện có sai phạm, cơ quan kiểm toán sẽ công khai sai phạm đó thay vì quyết định những biện pháp xử lí cụ thể. Kiểm toán là hoạt động khá phổ biến trong nền kinh tế thị trường và có thể được thực hiện bởi nhiều chủ thể khác nhau hướng tới nhiều đối tượng khác nhau.

Chức năng của KTNN chính là tiến hành các hoạt động kiểm toán công. Chức năng của KTNN có một số đặc điểm sau.

Thứ nhất, đối tượng kiểm toán của KTNN là tất cả các hoạt động quản lí, sử dụng tài chính công, tài sản công và các hoạt động liên quan đến việc quản lí, sử dụng tài chính công, tài sản công của các cơ quan, tổ chức có sử dụng tài chính, tài sản công. Luật KTNN năm 2015 không có sự hạn chế đối với các chủ thể sử dụng ngân sách nhà nước có thể trở thành đơn vị bị kiểm toán bởi KTNN, đối tượng bị kiểm toán có thể là các bộ, Văn phòng chính phủ, các doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức xã hội v.v.. Sự hạn chế phạm vi kiểm toán của KTNN đến từ nguồn tài chính và tài sản được sử dụng là ngân sách nhà nước và tài sản công. KTNN

[1] Jonathan Law, John Smullen, *Từ điển tài chính và ngân hàng (A Dictionary of finance and banking)*, tái bản lần thứ 4, Nxb. Đại học Oxford, 2008.

không tiến hành kiểm toán đối với việc sử dụng nguồn tài chính hoặc tài sản khác. Như vậy, KTNN không tiến hành kiểm toán đối với các doanh nghiệp thuộc sở hữu tư nhân không sử dụng ngân sách nhà nước, các doanh nghiệp có vốn đầu tư nước ngoài không sử dụng ngân sách và tài sản của Nhà nước Việt Nam cũng không chịu sự kiểm toán của KTNN. Những đối tượng đó thuộc phạm vi kiểm toán của kiểm toán thương mại độc lập theo quy định của pháp luật về kiểm toán độc lập.

Thứ hai, KTNN là hoạt động kiểm toán mang tính quyền lực nhà nước, nhân danh nhà nước. Theo quy định của pháp luật, hằng năm KTNN tự quyết định kế hoạch kiểm toán năm và báo cáo Quốc hội trước khi thực hiện. Ngoài ra, KTNN cũng có thể tiến hành các cuộc kiểm toán không nằm trong kế hoạch năm nhưng phải dưới hình thức được Quốc hội, UBTVQH, Chủ tịch nước, Chính phủ hay Thủ tướng Chính phủ giao nhiệm vụ. Có thể hiểu là nếu những cơ quan này giao nhiệm vụ kiểm toán thì KTNN phải thực hiện. Các cơ quan khác, bao gồm Hội đồng dân tộc, các Ủy ban của Quốc hội, các Đoàn đại biểu Quốc hội, Thường trực HĐND, UBND cấp tỉnh, cũng có thể đề nghị KTNN tiến hành một cuộc kiểm toán nào đó. Khi đó KTNN có thể xem xét, quyết định chứ không có nghĩa vụ đáp ứng đề nghị kiểm toán.[1] Đó là 3 căn cứ pháp lí để KTNN tiến hành một cuộc kiểm toán và khi cuộc kiểm toán đã được quyết định tiến hành một cách hợp pháp thì đối tượng bị kiểm toán phải chấp hành sự kiểm toán của KTNN.[2] Hoạt động kiểm toán của KTNN không dựa trên mối quan hệ khách hàng - nhà cung cấp dịch vụ như quan hệ kiểm toán độc lập trong nền kinh tế.

Thứ ba, hoạt động kiểm toán của KTNN, cũng giống như các hoạt động kiểm toán thương mại độc lập, là hoạt động mang tính

[1] Khoản 1, 2, 3, Điều 10 Luật KTNN năm 2015.

[2] Khoản 2 Điều 8, Điều 68 Luật KTNN năm 2015.

chuyên môn và tính khách quan rất cao. Hoạt động của KTNN không phải hoạt động mang tính chất chính trị hay đơn thuần là hành chính điều hành. Hoạt động mang tính chất chính trị, ví dụ hoạt động ban hành luật hay chính sách của Quốc hội hay Chính phủ, là những hoạt động lấy quyết định theo đa số. Đa số quyết định có nghĩa là đúng và được thi hành. Các hoạt động hành chính điều hành dựa trên quan hệ cấp trên - cấp dưới. Cấp trên quyết định là cấp dưới thi hành, cho dù quyết định của cấp trên có thể sai hay đúng. Hoạt động chủ yếu của KTNN, cũng giống như các hoạt động kiểm toán khác, là làm việc với những con số, với hóa đơn, chứng từ tài chính. KTNN xác nhận sự chính xác và hợp lí của sổ sách kế toán, hóa đơn, chứng từ có sẵn quy chiếu theo các quy chuẩn cụ thể và chi tiết của kiểm toán, kế toán. Ở góc độ nào đó, hoạt động này nhằm xác định cái đúng, cái sai căn cứ trên tiêu chuẩn nhất định. Vì vậy nó mang tính chuyên môn và khách quan. Cái gì đúng với quy chuẩn thì là đúng và cái gì sai với quy chuẩn thì là sai. Cũng chính vì vậy mà trong các công đoạn kiểm toán của KTNN, cũng như hoạt động kiểm toán khác, bao giờ cũng có một công đoạn dành cho đối tượng bị kiểm toán có ý kiến đối với các phát hiện và kết luận của KTNN trình bày trong dự thảo báo cáo kiểm toán,[1] mục đích cũng là để tìm đến cái đúng, cái sai trong sử dụng tài chính, tài sản công một cách khách quan, chính xác nhất.

** Nội dung kiểm toán của KTNN*

Phân tích trên đây về chức năng của KTNN có thể đem lại ấn tượng rằng công việc của KTNN chỉ liên quan tới việc kiểm tra và xác nhận các con số trình bày trên các sổ sách kế toán. Tuy nhiên, trên thực tế nội dung kiểm toán mà KTNN có thể quyết định tiến

[1] Khoản 2 Điều 47 Luật KTNN năm 2015.

hành trong từng cuộc kiểm toán lại có phạm vi rộng hơn khá nhiều, trong đó bao gồm ba nội dung.[1]

- *Kiểm toán tài chính*: Đây là nội dung thường có trong mỗi cuộc kiểm toán của KTNN. Khi thực hiện nội dung kiểm toán này, KTNN tiến hành xem xét, đánh giá, xác nhận tính đúng đắn, trung thực của các số liệu, thông tin tài chính và báo cáo tài chính của đơn vị bị kiểm toán. Đây cũng là nội dung điển hình nhất của công tác kiểm toán và chính nội dung này được sử dụng chủ yếu để minh hoạ chức năng của KTNN trong phân tích trên đây.

- *Kiểm toán tuân thủ*: khi áp dụng nội dung này, KTNN sẽ căn cứ vào hóa đơn, chứng từ và sổ sách kế toán để xem xét, đánh giá và xác nhận việc chi tiêu từ ngân sách của đơn vị bị kiểm toán có tuân thủ các định mức quy định bởi pháp luật, nội quy hoặc quy chế về tài chính mà đơn vị bị kiểm toán phải thực hiện. Nếu nội dung kiểm toán thứ nhất chỉ đánh giá xem số tiền ghi trên hóa đơn sổ sách có phản ánh đúng thực tế thu chi hay không, ví dụ có khoản thu, chi nào thực tế cao hơn hay thấp hơn, thì nội dung kiểm toán này đánh giá các khoản thu chi có đúng định mức đã quy định hay không, ví dụ số tiền chi cho bài viết hội thảo là đúng với thực tế nhưng lại cao hơn mức quy định mà đơn vị đã đặt ra. Đây cũng là nội dung kiểm toán thường có trong các cuộc kiểm toán.

- *Kiểm toán hoạt động*: với nội dung kiểm toán này, KTNN đánh giá tính kinh tế, hiệu lực và hiệu quả trong quản lí và sử dụng tài chính công và tài sản công. Đây là nội dung kiểm toán không trực tiếp liên quan tới việc đối chiếu, xác nhận giấy tờ, sổ sách kế toán mà mang tính chất khái quát và trừu tượng hơn. Khi tiến hành kiểm toán hoạt động, KTNN có thể sẽ xem xét tổng thể hoạt động của đơn vị bị kiểm toán từ góc nhìn sử dụng ngân sách

[1] Xem Điều 32 Luật KTNN năm 2015.

và tài sản công để đánh giá việc sử dụng nguồn lực công có hiệu quả đối chiếu với kết quả hoạt động mà đơn vị đạt được, cả trước mắt và lâu dài. Ví dụ, KTNN có thể đánh giá hoạt động chi tiêu của đơn vị đều đúng thực tế và đúng định mức, tức là phù hợp nếu áp dụng nội dung kiểm toán thứ nhất và thứ hai, tuy nhiên có thể lượng chi tiêu đó là quá nhiều so với kết quả đạt được hoặc quá ít để có thể đem đến kết quả như mong muốn.

Mặc dù về mặt pháp lí, nội dung kiểm toán của KTNN bao gồm cả 3 nội dung trên đây, song trên thực tế không phải lúc nào các cuộc kiểm toán cũng đều thực hiện cả ba nội dung. Tuỳ vào yêu cầu của từng cuộc kiểm toán, Tổng KTNN sẽ quyết định nội dung kiểm toán thích hợp.[1] Nhìn chung, nội dung thứ nhất và thứ hai thường được áp dụng; trong khi đó nội dung thứ ba mang tính trừu tượng cao và khá phức tạp, do đó không phải bất kì cuộc kiểm toán nào cũng được áp dụng.

4.3. Vai trò của Kiểm toán nhà nước trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực

Nếu HĐBCQG thực hiện vai trò kiểm soát quyền lực nhà nước bằng việc tổ chức các cuộc bầu cử thật sự công bằng, khách quan và dân chủ thì KTNN phát huy vai trò của mình trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước thông qua việc góp phần giám sát sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước. Vai trò này của KTNN có thể được phân tích dưới hai góc độ sau.

Thứ nhất, hoạt động của KTNN bảo đảm chi tiêu ngân sách và sử dụng tài sản công một cách trung thực, chính xác và đúng pháp luật. Thông qua hoạt động kiểm toán tài chính và kiểm toán tuân thủ, toàn bộ bức tranh tài chính của đơn vị bị kiểm toán, cho dù là cơ quan nhà nước ở các cấp, doanh nghiệp nhà nước, các tổ chức sử dụng ngân sách nhà nước, được phơi bày. Tất cả các giao dịch

[1] Khoản 2 Điều 32 Luật KTNN năm 2015.

tài chính từ ngân sách nhà nước và tài sản nhà nước mà đơn vị đó sử dụng được phân tích, đối chiếu với thực tế và các định mức do pháp luật quy định. KTNN thực hiện các công việc này với trình độ chuyên môn cao và do đó đem lại sự tin cậy cao. Khi tất cả các số liệu kế toán luôn có thể được phân tích, đánh giá một cách chính xác bởi một cơ quan độc lập và có chuyên môn cao như vậy thì các đơn vị sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước sẽ phải hết sức cẩn trọng, trung thực và triệt để tuân thủ pháp luật trong các hoạt động tài chính công của mình. Tình trạng tham nhũng nhờ đó cũng có thể giảm đi.

Thứ hai, hoạt động của KTNN góp phần nâng cao tinh thần tiết kiệm, chống lãng phí và tăng cường tính hiệu quả trong hoạt động của các đơn vị sử dụng ngân sách và tài sản nhà nước. Khi toàn bộ bức tranh tài chính được phơi bày thì toàn bộ hoạt động của đơn vị bị kiểm toán cũng được công khai. Qua đó, KTNN không những có thể đánh giá được tình hình sử dụng ngân sách mà còn đánh giá tính hiệu quả trong hoạt động nói chung của đơn vị sử dụng ngân sách. Đơn vị sử dụng ngân sách, đặc biệt là các doanh nghiệp nhà nước, có thể dựa trên những đánh giá này để tự hoàn thiện, nâng cao hiệu quả hoạt động của mình.

Thứ ba, hoạt động của KTNN đóng vai trò hỗ trợ đắc lực cho hoạt động kiểm soát quyền lực của các cơ quan dân cử. Theo quy định của pháp luật, báo cáo kiểm toán của KTNN là căn cứ để Quốc hội và Hội đồng nhân dân các cấp thực hiện các nhiệm vụ, quyền hạn của mình, đặc biệt là trong lĩnh vực giám sát. Cụ thể, Quốc hội có thể sử dụng báo cáo kiểm toán của KTNN để giám sát việc thực hiện mục tiêu, chỉ tiêu, chính sách, nhiệm vụ phát triển kinh tế, chủ trương đầu tư quốc gia, chính sách cơ bản về tài chính của quốc gia..., HĐND các cấp có thể sử dụng để giám sát

việc quản lí, sử dụng tài chính, tài sản công ở địa phương.[1] Các cơ quan dân cử của Việt Nam, bao gồm Quốc hội và HĐND các cấp, là các cơ quan mang tính đại diện. Không phải đại biểu dân cử nào cũng có đủ kiến thức chuyên môn về các ngành và lĩnh vực chuyên sâu, đặc biệt là trong lĩnh vực tài chính; cho dù có kiến thức chuyên sâu thì cũng không có đủ nguồn lực để đánh giá chính xác về việc sử dụng ngân sách và tài sản công của một đơn vị. Nếu được coi trọng và sử dụng một cách đúng đắn, KTNN có thể đóng vai trò hết sức quan trọng và hữu hiệu trong việc giúp hoạt động giám sát của các cơ quan dân cử, đặc biệt là Quốc hội, đạt được hiệu lực và hiệu quả cao.

Như vậy, KTNN thật sự đóng vai trò hết sức quan trọng trong lĩnh vực kiểm soát quyền lực nhà nước. Một vấn đề quan trọng đặt ra là làm thế nào để bảo đảm KTNN phát huy được vai trò kiểm soát đó trong khi các đối tượng chịu sự kiểm soát của KTNN có thể là những chủ thể đầy quyền lực như các cơ quan nhà nước ở trung ương hay các tập đoàn lớn của nhà nước.

Pháp luật Việt Nam quy định khá nhiều biện pháp để bảo đảm KTNN thực hiện tốt vai trò của mình, ví dụ như quy định tiêu chuẩn trình độ chuyên môn cao của đội ngũ kiểm toán viên các cấp, quy định về tính độc lập của KTNN, về nghĩa vụ hợp tác của các đối tượng bị kiểm toán đối với KTNN... Tuy nhiên, quan trọng nhất trong các biện pháp đó chính là yêu cầu về công khai và minh bạch trong hoạt động kiểm toán của KTNN. Điều 50 Luật KTNN năm 2015 quy định các báo cáo kiểm toán sau khi phát hành phải được công bố công khai, trừ nội dung thuộc bí mật nhà nước. Các hình thức công khai do Tổng KTNN lựa chọn, có thể là họp báo, công bố trên Công báo, phương tiện thông tin đại chúng hoặc các phương tiện khác. Báo cáo kết quả thực hiện kết luận, kiến nghị kiểm toán cũng phải được công khai. Trước khi báo cáo

[1] Điểm a, c khoản 2 Điều 7 Luật KTNN năm 2015.

kiểm toán được công bố, đơn vị bị kiểm toán cũng luôn có cơ hội để thể hiện ý kiến của mình, bao gồm cả ý kiến phản biện, đối với kết quả kiểm toán. Chính vì vậy mà sự công khai kết quả càng trở nên thuyết phục bởi yếu tố khách quan cũng đã được bảo đảm. Cần lưu ý là hoạt động kiểm toán của KTNN chỉ có thể dẫn tới việc KTNN đưa ra các kết luận hoặc kiến nghị đối với đối tượng kiểm toán hoặc các chủ thể có thẩm quyền chứ không trực tiếp xử lí các vi phạm mà KTNN phát hiện ra. Chính vì vậy, yêu cầu công khai là yếu tố có vai trò quyết định để hoạt động của KTNN thực sự hiệu lực và hiệu quả. Đồng thời yếu tố này cũng đóng vai trò kiểm soát ngược trở lại đối với KTNN, thực hiện yêu cầu công khai sẽ làm cho bản thân KTNN cũng phải tự hoàn thiện mình, tổ chức công việc một cách thực sự chuyên nghiệp và đưa ra các kết luận kiểm toán một cách chính xác và thuyết phục. Thực hiện tốt yêu cầu này cũng sẽ là lời giải đối với bài toán: liệu có cần đặt ra cơ quan nào đó để kiểm soát tiếp đối với KTNN hay không.

CÂU HỎI HƯỚNG DẪN ÔN TẬP, ĐỊNH HƯỚNG THẢO LUẬN

1. CQHĐĐL ở Việt Nam ra đời khi nào trong lịch sử lập hiến của Việt Nam và tại sao có sự ra đời đó?

2. Bình luận về tính độc lập của các CQHĐĐL ở Việt Nam so với yêu cầu của CQHĐĐL theo xu hướng chung của thế giới.

3. Bình luận và nhận xét về tính độc lập của HĐBCQG của Việt Nam ở 3 góc độ: tổ chức và chế độ trách nhiệm; theo quy định của pháp luật và trong thực tiễn? (Đây là câu khó vì phải suy ra từ giáo trình chứ không có sẵn trong giáo trình, câu hỏi này đòi hỏi sự suy luận trong giáo trình).

4. Nhận xét về tính độc lập của HĐBCQG so với KTNN?

5. Phân biệt giữa kiểm toán độc lập và KTNN (Loại B).

6. Phân biệt KTNN với kiểm toán nội bộ (Loại C).

7. So sánh hoạt động KTNN với hoạt động điều tra, thanh tra.

TÀI LIỆU THAM KHẢO

1. Tô Văn Hoà, *Nghiên cứu so sánh hiến pháp các quốc gia ASEAN,* Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội 2012.

2. Tô Văn Hòa, *Tính độc lập của Toà án: Nghiên cứu pháp lí về các khía cạnh lí luận, thực tiễn ở Đức, Mỹ, Pháp, Việt Nam và các kiến nghị với Việt Nam*, Nxb. Lao động, 2007.

3. www.comparativeconstitutionsproject.org.

4. IDEA, Tiêu chuẩn bầu cử quốc tế - hướng dẫn xem xét khung pháp lí bầu cử (International electoral standards - Guidelines for reviewing the legal framework of elections), 2002.

5. INTOSAI, *Thực tiễn tham gia của người dân thông qua các cơ quan kiểm toán quốc gia* (Citizen engagement practices by supreme audit institutions), New York, 2013.

6. Văn phòng Cao uỷ Liên hợp quốc về quyền con người, *Cơ quan nhân quyền quốc gia: Lịch sử, nguyên tắc, vai trò và trách nhiệm* (National human rights institutions - history, principles, roles and responsibilities), New York, 2010.

7. Viện thanh tra quốc hội quốc tế (International Ombudsman Institute - IOI), http://www.theioi.org/the-i-o-i (truy cập ngày 15 tháng 01 năm 2016).

8. Vũ Hồng Anh, *Các mô hình bảo vệ hiến pháp trên thế giới và bài học kinh nghiệm cho việc xây dựng mô hình bảo vệ hiến pháp của Việt Nam.*

9. Đào Trí Úc và những người khác (chủ biên), *Các thiết chế hiến định độc lập - kinh nghiệm quốc tế và triển vọng ở Việt Nam*, Nxb. Đại học quốc gia Hà Nội, 2013.

10. Báo cáo số 287/BC-UBDTSĐHP của Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 ngày 17 tháng 5 năm 2013 về việc giải trình, tiếp thu, chỉnh lí Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 trên cơ sở ý kiến nhân dân.

11. Montesquieu, *Tinh thần pháp luật (Montesquieu - The spirit of the laws)*, Thomas Nugent dịch, tái bản lần thứ 5, London, 1773.

12. Ban chỉ đạo tổng kết lí luận của Ban chấp hành trung ương, *Báo cáo tổng kết một số vấn đề lí luận - thực tiễn qua 20 năm đổi mới (1986 - 2006)*, Nxb. Chính trị quốc gia, Hà Nội, 2005.

13. Cương lĩnh xây dựng, phát triển đất nước trong thời kì quá độ (bổ sung và phát triển năm 2011).

14. Chiến lược phát triển kinh tế - xã hội giai đoạn 2011 - 2020.

15. Báo cáo chính trị của Ban chấp hành trung ương Đảng khóa X tại Đại hội đại biểu toàn quốc lần thứ XI (2011), Mục XI.

16. Báo cáo số 223/BC-CP ngày 14 tháng 9 năm 2012 của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012, Báo cáo số 1457/BC-UBPL13 ngày 23 tháng 10 năm 2012 của Uỷ ban pháp luật của Quốc hội thẩm tra Báo cáo của Chính phủ về công tác giải quyết khiếu nại, tố cáo năm 2012.

17. Nghị quyết Hội nghị trung ương lần thứ 4, khóa 11 (2012).

18. Tờ trình số 194/TTr-UBDTSĐHP ngày 19 tháng 10 năm 2012 của Uỷ ban dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992 về Dự thảo sửa đổi Hiến pháp năm 1992.

MỤC LỤC



NHÀ XUẤT BẢN TƯ PHÁP

Trụ sở đăng ký: 58 - 60 Trần Phú, Ba Đình, Hà Nội
Trụ sở chính: 35 Trần Quốc Toản, P. Trần Hưng Đạo, Q. Hoàn Kiếm, Hà Nội
Phát hành tại Hà Nội: Điện thoại 04.62632078 - 04.62632079 - Fax: 04.62632080
Phát hành tại TP. HCM: Số 200C Võ Văn Tần, P. 5, Q. 3, TP. HCM
Điện thoại: 0996529999 - Email: phupn@moj.gov.vn
Email: nxbtp@moj.gov.vn - Website: http://nxbtp.moj.gov.vn

Chịu trách nhiệm xuất bản
Phó Giám đốc phụ trách kiêm Tổng biên tập
TS. TRẦN MẠNH ĐẠT

Biên tập
TRẦN THỊ HOÀNG YẾN - NGUYỄN THỊ HẢI YẾN
TRƯƠNG THỊ THU HÀ - NGUYỄN VĂN HUY
VƯƠNG THỊ LIỄU - BÙI CẨM THƠ

Biên tập mỹ thuật
ĐẶNG VINH QUANG

Trình bày
NGUYỄN THỊ HẢI ĐƯỜNG

Sửa bản in
TRẦN THỊ HOÀNG YẾN - NGUYỄN THỊ HẢI YẾN
TRƯƠNG THỊ THU HÀ - NGUYỄN VĂN HUY
VƯƠNG THỊ LIỄU - BÙI CẨM THƠ

Đọc sách mẫu
TRẦN THỊ HOÀNG YẾN

Đối tác liên kết xuất bản: Trường Đại học Luật Hà Nội
Địa chỉ: Số 87 đường Nguyễn Chí Thanh, Đống Đa, Hà Nội

In 2.000 bản, khổ 15 x 22cm, tại Xí nghiệp in Lao động xã hội - Chi nhánh Công ty TNHH một thành viên Nhà xuất bản Lao động xã hội (số 36, ngõ Hoà Bình 4, Minh Khai, Hai Bà Trưng, Hà Nội). Số xác nhận đăng ký xuất bản: 3017-2018/CXBIPH/01-221/TP được Cục Xuất bản, In và Phát hành xác nhận đăng ký ngày 27/8/2018. Quyết định xuất bản số 120/QĐ-NXBTP ngày 28/9/2018 của Giám đốc Nhà xuất bản Tư pháp. In xong, nộp lưu chiểu năm 2018.

ISBN: 978-604-81-1356-8